

Konkurransesutsetting i offentlig sektor

Hvem har innflytelse og hvordan endrer den seg?

– en studie av tre bydeler i Oslo

av Ole Kristian Brastad

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for Statsvitenskap

April 2005

Forord

I 1997 ble Arbeiderpartibyrådet i Oslo erstattet av et Høyrebyråd som hadde konkurranseutsetting som et viktig mål. Etter kommunevalget i 1999 ble det dannet et nytt Høyrebyråd som fortsatt hadde konkurranseutsetting som et viktig mål. Konkurranseutsetting reiser viktige problemstillinger i forhold til demokratisk styring av offentlige ressurser og det som pr. i dag er definert som kommunale oppgaver. Konkurranseutsetting er også noe som utfordrer den rollen lokalpolitikere ofte har som ombud for innbyggerne. Oppgaven er skrevet i perioden fra 2002 til 2005 og fokuserer på de tre første bydelene i Oslo som gjennomførte en konkurranseutsetting av helsetjenester.

Professor Tom Christensen har vært veileder. Veiledningen har vært inspirerende og konstruktiv.

April 2005

Ole Kristian Brastad

Innhold

INNHold	1
1 INNLEDNING	5
1.1 TEMA	5
1.1.1 Konkurransetsetting	5
1.2 PROBLEMSTILLINGER	6
1.2.1 Problemstilling.....	6
1.2.2 Innflytelse under konkurransetsetting - prosess	10
1.2.3 Innflytelse etter konkurransetsetting – effekt	11
1.3 EMPIRI	12
1.4 TEORI OG METODE	15
1.5 AVGRENSNING AV OPPGAVEN	17
1.6 DISPOSISJON	18
2 TEORETISK TILNÆRMING	19
2.1 TEORI.....	19
2.2 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	21
2.2.1 Hierarkisk versjon og forhandlingsversjon	21
2.2.2 Forventede funn ut fra instrumentell teori.....	24
2.3 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	25
2.3.1 Kulturversjon og myteversjon	25
2.3.2 Kulturversjonen.....	26
2.3.3 Forventede funn ut fra kulturversjonen	29
2.3.4 Myteversjon	30
2.3.5 Forventede funn mytevarianten	32
3 METODE	35
3.1 METODER OG METODEPROBLEMER	35

3.2	KILDER OG DATA SOM ER BRUKT	37
3.3	BEGREPER OG BEGREPSMODELL	38
3.3.1	<i>Sentrale begreper i problemstillingen</i>	<i>38</i>
3.3.2	<i>Empiriske forbindelser mellom de ulike begrepene</i>	<i>40</i>
3.4	VARIABLER	40
3.4.1	<i>Enheter og definisjon av innflytelse.....</i>	<i>40</i>
3.4.2	<i>Avhengige og uavhengige variabler.....</i>	<i>41</i>
3.4.3	<i>Sammenhengen mellom variablene</i>	<i>42</i>
3.4.4	<i>Validitet og reliabilitet.....</i>	<i>42</i>
3.5	ANALYSE.....	43
4	KONKURRANSEUTSETTING I OSLO KOMMUNE	45
4.1	ORGANISERING.....	45
4.2	BAKGRUNN FOR KONKURRANSEUTSETTING.....	45
4.3	RAMMEBETINGELSER	47
4.3.1	<i>Bystyremeldingen om konkurranseutsetting og kvalitet</i>	<i>47</i>
4.3.2	<i>Avtale om medinnflytelse/medbestemmelse</i>	<i>50</i>
4.3.3	<i>Ansattes rettigheter.....</i>	<i>51</i>
4.3.4	<i>Bestiller og utførerorganisering.....</i>	<i>52</i>
4.3.5	<i>Kontraktsoppfølging</i>	<i>56</i>
4.4	KONKURRANSEUTSETTING – SENTRALT NIVÅ.....	58
5	KONKURRANSEUTSETTING I BYDELENE.....	63
5.1	BYDEL RØA	63
5.1.1	<i>Prosess</i>	<i>63</i>
5.1.2	<i>Innflytelse etter konkurranseutsetting - effekt.....</i>	<i>70</i>
5.2	BYDEL ST. HANSHAUGEN – ULLEVÅL	74
5.2.1	<i>Prosess</i>	<i>74</i>
5.2.2	<i>Innflytelse etter konkurranseutsetting – effekt.....</i>	<i>78</i>
5.3	BYDEL VINDEREN	80
5.3.1	<i>Prosess</i>	<i>80</i>

5.3.2	<i>Innflytelse etter konkurranseutsetting - effekt</i>	84
6	ANALYSE	87
6.1	KOMPARATIVE HOVEDFUNN.....	87
6.2	PROSESS.....	91
6.2.1	<i>Hva kan forklares fra et instrumentelt perspektiv?</i>	91
6.2.1.1	Organisasjonstenkning - definering og aksess-struktur.....	92
6.2.1.2	Deltakermønster - aktivisering og deltakerstruktur.	94
6.2.2	<i>Hva kan forklares ut fra kultur?</i>	95
6.2.3	<i>Hva kan forklares ut fra myter?</i>	98
6.3	EFFEKT	101
6.3.1	<i>Hva kan forklares fra et instrumentelt perspektiv?</i>	101
6.3.1.1	Organisasjonstenkning - definering og aksess-struktur.....	101
6.3.1.2	Deltakermønster - aktivisering og deltakerstruktur.	102
6.3.2	<i>Hva kan forklares ut fra kultur?</i>	104
6.3.3	<i>Hva kan forklares ut fra myter?</i>	105
7	KONKLUSJON	109
7.1	PROBLEMSTILLINGEN	109
7.2	TEORI OG FORVENTINGER.....	109
7.3	EMPIRI	110
7.4	HOVEDFUNN OG FORTOLKNING	111
7.4.1	<i>Innflytelse og prosess</i>	111
7.4.2	<i>Innflytelse og effekt</i>	112
7.5	FORSLAG TIL VIDERE UNDERSØKELSER.....	114
	LITTERATUR	115
8	VEDLEGG	120
8.1	SENTRALE KILDER OG OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	120
8.2	OVERSIKT OVER INFORMANTER – MUNTlige KILDER	123
8.3	INTERVJU GUIDE - BYDELENE	124

8.4	INTERVJU GUIDE – KONKURRANSEUTSATTE ENHETER - EFFEKT	125
-----	--	-----

1 Innledning

1.1 Tema

1.1.1 Konkurransetsetting

Konkurransetsetting er ikke noe nytt fenomen. Allerede for 2000 år siden auksjonerte romerne bort offentlige oppgaver på forum i Roma (Ørsted 2000). Det var oppgaver som bygging av veier, leveranser til hæren og innkreving av skatter. Konkurransetsetting har blitt stadig mer aktuelt de siste årene, spesielt i kommunesektoren. Noe av dette skyldes den omfattende kritikk som den norske velferdsstaten i likhet med andre vestlige velferdsstater ble utsatt for på 1980-tallet, men allerede ved krisetendensene på 70-tallet fikk markedsliberal ideologi et globalt gjennomslag. På 1990-tallet var det en omfattende debatt om konkurranseutsetting og privatisering. Høyresidens løsning var markedsorientering og tiltak inspirert av New Public Management (NPM) (Fimreite 2003:335). Inspirasjon hentes fra det private næringsliv og terminologi som brukes der overføres til kommunal sektor. Regjeringen Stoltenberg iverksatte i 2000 en handlingsplan for fornyelse av offentlig sektor. Konkurransetsetting ble ikke direkte nevnt i planen, men noen av hovedideene var å sette brukerne i sentrum og mer effektiv bruk av ressursene (AAD 2001). Når tjenester som før ble produsert av kommunalt ansatte konkurranseutsettes endrer innflytelsen seg, både for de politiske organene, for de ansatte og deres organisasjoner og for den administrative ledelse. I denne oppgaven vil jeg hovedsaklig se på hvordan innflytelsen er under selve prosessen rundt konkurranseutsetting, men også hvordan innflytelsen endrer seg i forhold til tjenesteproduksjon og medbestemmelse for de ansatte. Noen sentrale spørsmål vil være hvorvidt etatssjef og politikere har mer eller mindre innflytelse over en tjeneste etter at den er konkurranseutsatt. Og hva med de ansatte? Får de mer eller mindre innflytelse over egen arbeidsdag? På hvilken måte har de innflytelse? Hva var det

aktørene hadde tenkt seg? Hvordan har de forsøkt å øve innflytelse i prosessen? Og hva ligger bak av verdier og holdninger?

Konkurransetsetting må ikke forveksles med privatisering som innebærer at private aktører helt eller delvis overtar ansvar for den aktuelle tjenesten. Ved konkurransetsetting forblir bestillerfunksjonen et offentlig ansvar. Kommunen er fortsatt ansvarlig for at innbyggerne får det tilbudet som de har krav på i henhold til lover og forskrifter. Den uttalte hensikt med konkurransetsetting er ofte å få til en mer effektiv bruk av ressursene. Effektiviseringen kan bestå av reduserte kostnader, høyere produksjon og/eller bedre kvalitet. Bogen og Moland (2001:7) definerer begrepet ”konkurransetsetting” på følgende måte:

”Ved konkurransetsetting rendyrkes produksjonsvirksomheten og skilles fra myndighetsfunksjonen. I stedet for å utføre alle oppgaver selv, bestiller kommunen tjenester fra virksomheter som konkurrerer om oppdrag som underleverandører.”

”Myndighetsoppgave” kan defineres som forvaltning av myndighet tildelt etter lov eller forskrift. Det vil si rett til å fatte vedtak som berører andre mennesker

Sørensen (2002:392) skiller mellom tre former for konkurranse: 1) Konkurranse om brukere/kunder, 2) Konkurranse om offentlige oppdrag, 3) Konkurranse om investeringsprosjekter. Den form for konkurranse som behandles i denne oppgaven er konkurranse om offentlige oppdrag.

1.2 Problemstillinger

1.2.1 Problemstilling

Den første hovedproblemstillingen gjelder prosess. Spørsmålet er hvem som har innflytelse og hvor stor innflytelse de har i forbindelse med prosessen og før konkurransetsetting? Dersom vi anvender et instrumentelt perspektiv kan vi forvente at ledelse og organisasjonsstruktur er avgjørende for hvem som har innflytelse og hvor mye innflytelse de har. Deltakere med spesielle rettigheter vil

dominere prosessen. Dersom vi vurderer det i et institusjonelt perspektiv vil vi finne en generell motstand mot endring, og at innflytelse øves gjennom uformelle fora.

Den andre hovedproblemstillingen gjelder effekter. Spørsmålet her er hvilken effekt konkurranseutsetting har for aktørenes mulighet til å øve innflytelse på tilbudet innbyggerne får. Dersom vi anvender et instrumentelt perspektiv kan vi forvente å finne blant annet at hierarki og struktur påvirker den enkeltes muligheter for innflytelse. Dersom vi vurderer et institusjonelt perspektiv vil vi kunne finne sentralisering og ideer om universalisme. En sentral ide med lokalt demokrati er at politikken skal reflektere befolkningens preferanser. Det ligger i NPM inspirerte ideer om ledelse at det skal være et skille mellom politikk og administrasjon, og et slikt skille kan ifølge Vabo (2001) skape problemer med tilbakeføring av informasjon til politikerne. Hun mener det vil kunne oppstå et informasjonsunderskudd. Det er og en tanke og tradisjon i Norge at politikerne skal fungere som ombudsmenn for sine velgere. Det samme gjelder hvilken innflytelse etatssjef har etter at konkurranseutsetting er gjennomført for det er etatssjef som skal sette politikken ut i praksis. Samtidig er det en viktig ide i NPM at markedsorientering fører til mer effektiv drift, uten nevneverdige negative effekter. Det er i praksis neppe realistisk.

Oppgaven vil være en studie både av prosess og resultat/effekt når det gjelder den innflytelse sentrale aktører har. Jeg vil imidlertid konsentrere meg om prosess og mindre om effekt, fordi det vil ta lengre tid før vi kan begynne å se på effektene av konkurranseutsetting. I oppgaven vil jeg bruke begrepet innflytelse. De ulike aktørene vil ha ulik grad av innflytelse på ulike tidspunkt i prosessen. Grad av innflytelse vil kunne sies å være høy eller lav. Dette vil bli forsøkt operasjonalisert i oppgavens metodedel. Innflytelse kan i denne sammenheng defineres til å være det samme som makt. Østerud med flere (2003:15) definerer makt til å være:

”Makt er evne til å gjøre en forskjell, nå et mål, skape en virkning, enten direkte i beslutnings- og tvangssituasjoner eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer. Makten er ulikt fordelt ved at ressursgrunnlaget varierer og ved at de svakere bøyer seg for de mektigeres krav, eller ved at institusjoner og strukturer tjener noen interesser i andre interessers disfavør.”

From og Torsøe (2000:38) mener å observere at konkurranseutsetting har klart sentraliserende trekk. Noe av dette fordi kommunen synes å styrke sin rolle som bestiller på bekostning av det å være utfører. Med sentralisering forstås at beslutningsmyndighet flyttes nærmere den politiske ledelse. En kunne tenke seg at konkurranseutsetting ble brukt som en metode for politikerne til å slippe å foreta vanskelige prioriteringer, og for å slippe noe av ansvaret i den forbindelse. Det ville i så fall være en desentralisering. I praksis innebærer dette at de gir fra seg innflytelse, mens de selv sitter med det formelle ansvaret. Samtidig er det en tanke bak konkurranseutsetting at det i større grad skal gjøre politikerne til strateger (From og Kolberg 2003:22), og hvor de skal arbeide mer med visjoner, strategier og mål. Det foregår en profesjonalisering ved at stadig mer overlates til fagfolk, men det er noe som ifølge Christensen (2002) kan tildekke politiske valg og vurderinger. Dette er også et problem fordi det kan være vanskelig å skille mellom fagfolks særinteresser og det som er faktiske faglige argumenter. Ansatte kan for eksempel ha interesser av budsjetter med størst mulig slingringsmonn. Samtidig er det ifølge Vabo (2001) helt klart at administrasjonen er en viktig premissleverandør for politikerne. Ved konkurranseutsetting forutsettes klare mål og midler, men i den virkelige verden er både målene, midlene og kunnskapsgrunnlaget usikkert (Simon 1997, March og Olsen 1979).

En viktig ide bak ulike former for konkurranseutsetting er at det offentlige skal legge mindre vekt på overordnet styring og kontroll gjennom valgkanalen og mer vekt på indirekte styring nedenfra gjennom markedet (Christensen og Lægreid 2001). De skriver videre at økt konkurranse mellom tjenesteytere brukes som et middel til å skape økt effektivitet og kvalitet på tjenestene. Dette er et argument, og den forskning som er gjort på området gir ikke noe entydig svar på hvorvidt effektiviteten og kvaliteten blir bedre. Problemet med denne type tankegang er at den forutsetter et perfekt marked med mange uavhengige kjøpere og selgere som har full informasjon og klare preferanser. Det er forutsetninger som ikke kan legges til grunn ved konkurranseutsetting og som i et normalt varemarked heller ikke vil være korrekt. Noe av tankegangen bak denne type reformer er at de skal styrke demokratiske

verdier ved at innbyggerne får økt valgfrihet. Samtidig vil de miste innflytelse via valgkanalen. Problemet er at det også kan føre til skjev fordeling i forhold til hvem som får tilgang til tjenestene. De som har mest ressurser forventes å kunne kreve mer og dermed også få mer. Samtidig gir den politiske ledelse fra seg noe av muligheten til politisk styring i periodene hvor driften av tjenestene er overlatt til andre aktører. Den tjenesten som skal ytes vil i stor grad være definert i en kontrakt som binder partene for en avtalt tidsperiode. Eventuelle endringer vil medføre kostnader. Politikernes mulighet til å fungere som ombudsmenn for sine innbyggere kan også bli svekket. Dersom de skal kunne fylle en slik rolle må de kunne gå inn i enkeltsaker. Det blir vanskelig når tjenestene er konkurranseutsatt. Og når innbyggerne oppdager at politikerne ikke kan gjøre så mye kan det ifølge Vabo (2001) føre til at de reduserer sin kontakt med politikerne. Noe som må kunne sies å være problematisk i et demokratiperspektiv. For tjenester, som det offentlige har ansvar for å tilby, vil det være viktig å vite hvem som har innflytelse og hvordan denne innflytelsen endrer seg når tjenesten organiseres på nye måter. Det er to viktige sider ved innflytelse i den sammenheng. Den ene er politikernes mulighet til å faktisk styre hvilke tjenester som skal tilbys. Her er etatssjef sentral, men også de ansatte. Det andre er i hvilken grad brukerne av tjenestene har mulighet til å påvirke hvordan tjenestene tilpasses egne behov.

Ifølge Bogen og Nyen (1998:7) kan det sies at ved konkurranseutsetting hvor driftsansvaret overlates til private aktører, er det egentlig arbeidsgiveransvaret som privatiseres. Dersom dette tas som utgangspunkt vil forholdet til fagforeningene i en konkurranseutsettingsprosess være svært interessant. Det vil også være interessant hvilken innflytelse fagforeningene har etter at en tjeneste er konkurranseutsatt, og overlatt til en privat aktør. Private aktører vil ikke være bundet opp til kommunalt avtaleverk som gir fagforeningene deltakerrettigheter i ulike fora og prosesser, og rett til å uttale seg før beslutninger fattes. Ramsdal og Skorstad (2004) mener at dersom offentlig virksomhet skal bli mer effektiv og lik private produksjonsbedrifter må organisasjonen forenkles, politikken rasjonaliseres og profesjonene nøytralisere. De mener videre at arbeidslivet vil bli hardere og mer intensivt. Innen helsesektoren

utgjør lønnsutgiftene en stor del av de utgiftene som en operatør har. En konsekvens kan være at vi får en omfordeling av verdier fra de ansatte til det offentlige og/eller de private eierne. NOU 2000:19 (AAD) mener at det må skilles mellom kostnadsreduksjoner som følge av at private får mer ut av ressursene og kostnadsreduksjoner som følger av lavere lønnsutgifter. Det siste er omfordeling og ikke besparelse.

Hvem ønsker konkurranseutsetting? Christensen og Læg Reid (2003:406) fant at blant deler av det som kan kalles den norske eliten var det tendens til et ønske om økt privatisering og nedbygging av offentlig sektor. Konkurranseutsetting innebærer en nedbygging av offentlig sektor ved at private aktører overtar ansvaret for driften. Den samme undersøkelsen viste at befolkningen var mer skeptisk til nedbygging.

Omsorgstjenestene i kommunene krever store ressurser og sektoren forventes som nevnt å kreve ytterligere ressurser på grunn av blant annet økt levealder. Samtidig stilles det generelt høyere krav til den offentlige sektor når det gjelder valgfrihet, service og tilgjengelighet. Kommunene vil i større grad i fremtiden bli oppfattet av publikum som servicebedrifter (Baldersheim og Rose 2003). Det samsvarer med at velferdsstaten i stor grad forvaltes gjennom kommunene. Staten definerer rammer og gir rettigheter i form av lov. Samtidig gis det ifølge Østerud m. fl. (2003) ikke tilstrekkelig økonomisk kompensasjon til kommunene. Kravene til ytelser fra publikum overstiger de eksisterende kommunale ressurser.

1.2.2 Innflytelse under konkurranseutsetting - prosess

Spørsmålet er hvem som har innflytelse og hvor stor innflytelse de har i forbindelse med prosessen og før konkurranseutsetting? I denne sammenhengen vil det være fruktbart å se på graden av sentral styring, og hvorfor styringen er som den er. Kan det for eksempel være kulturelt betinget?

Den politiske ledelses og fagforeningenes holdninger, verdier og deltakelse kan ha betydning for tempo i prosessen, omfanget av konkurranseutsettingen og det endelige resultatet. I henhold til institusjonell teori kan holdninger og verdier

forventes å ha relativt stor betydning. Det vil være viktig å se på hvem som tar initiativ. Hvem forsøker å få fart prosessen? Hvem forsøker å forsinke den? I tillegg vil det være viktig å se på hvilke argumenter de ulike aktørene bruker for og mot konkurranseutsetting.

I oppgaven vil jeg stille følgende spørsmål i forhold til prosess:

1. Hvilken innflytelse har de ansatte over egen arbeidssituasjon under konkurranseutsetting?
2. Hvilken innflytelse har ansatte i forhold til hvorvidt det blir konkurranseutsetting eller ikke?
3. Hvilken innflytelse har lokale politikere under konkurranseutsetting?
4. Hvilken innflytelse har den administrative ledelse under konkurranseutsetting?

1.2.3 Innflytelse etter konkurranseutsetting – effekt

Spørsmålet her er hvilken effekt konkurranseutsetting har for aktørenes mulighet til å øve innflytelse på tilbudet innbyggerne får. De ansattes innflytelse har to viktige dimensjoner. Det ene er innflytelsen over egen arbeidssituasjon. Det andre er innflytelsen over det tilbudet som gis til brukerne. Den første dimensjonen defineres i denne oppgaven til å være kanalisert via fagforeningene. Innflytelse over det tilbud som gis til brukerne vil ha sammenheng med hvilken innflytelse brukerne har over det tilbudet som de selv får. Eriksen (2001:17) benevner de ansatte i den type situasjon som ”frontlinjebyråkrater” fordi de i noen tilfeller må svare på hvilke behov det offentlige skal tilfredsstille og i hvilken grad. Frontlinjebyråkratene har myndighet til å ta avgjørelsen. Som profesjoner vil de ifølge Eriksen (2001) ha et monopol som gir de privilegert tilgang til informasjon, en rett til å fortolke data. I slike situasjoner vil det kunne oppstå spørsmål om hvilke interesser som ivaretas – profesjonens eller brukerens. I oppgaven stilles følgende spørsmål i forhold til effekt:

1. Hvilken innflytelse har de ansatte over egen arbeidssituasjon etter konkurranseutsetting?

2. Hvilke innflytelse har lokale politikere etter at konkurranseutsetting er foretatt?
3. Hvilke innflytelse har den administrative ledelse etter at konkurranseutsetting er foretatt.

1.3 Empiri

I oppgaven har jeg valgt å se nærmere på konkurranseutsetting i de tre bydelene St. Hanshaugen, Vinderen og Røa i Oslo kommune. Grensene for bydelene ble endret 1. januar 2004, men det har ingen praktisk betydning for denne oppgaven. Slik Oslo kommune er organisert vil det være aktuelt å vurdere problemstillingen i forhold til minst to nivåer. Det ene og som det vil bli lagt mest vekt på er i den enkelte bydel. I tillegg vil det være aktuelt å se på hva som har skjedd på byrådsnivå i forbindelse med at byrådsavdelingene er overordnet bydelene. Konkurranseutsetting og kjøp av tjenester har foregått lenge i Oslo kommune, men hovedsakelig innen teknisk sektor og spesielt samferdsel og renovasjon. Innen den norske sykehjemssektoren er de fleste ikke-kommunale aktørene organisasjoner eller stiftelser. Fylkeskommunene eier 90 % av institusjonene. De ideelle organisasjonene eier 7 % og de resterende 3 % eies av aksjeselskaper og personlig næringsdrivende.

Det synes rimelig klart at den politiske ledelse i Oslo kommune har hentet inspirasjon fra New Public Management (NPM) og praktiske erfaringer fra blant annet Sverige. NPM er ikke en entydig retning og ifølge blant annet Christensen og Lægreid (2003:386) er det en grunnleggende motsetning innebygd i NPM ved at det på den ene side legges vekt på styring og kontroll og på den annen side forretningsmessig drift og effektiv ressursutnyttelse, som en del av økt autonomi. Det er også rimelig å anta at konkurranseutsetting er et resultat av globalisering, fordi globalisering ifølge Baldersheim og Daloz (2003) øver press på eksisterende institusjoner og måter å styre et samfunn på. Ifølge Øgård (2003), er viktige kjennetegn ved Oslo, brukervalg og økt brukerpåvirkning i forhold til tjenestene. Dette er en relativt tydelig trend i utviklingen i samfunnet og Baldersheim og Rose

(2003) mener vi har fått en utvikling hvor brukerperspektivet er sentralt og hvor demokratiperspektivet nedtones.

Organisering av offentlig sektor går gjennom radikale endringer. Stikkordet er markedsorientering av den offentlige virksomhet (Sørensen 1999). Dette innebærer krav om effektivisering i den forstand at det skal produseres mer med de samme ressurser. Åge Johnsen hevder i et intervju i Stat og Styring (Osdal 2002) at det offentlige i gjennomsnitt kan spare mellom seks og tolv prosent på å konkurranseutsette tjenester. Det er også en forventning om høyere kvalitet, men det er en faktor som det er langt mer diskusjon rundt.

Ifølge Hatland m. fl. (1998) vil samtlige europeiske land i løpet av en 20-30-års periode stå overfor en demografisk utfordring de aldri tidligere har stått overfor fordi andelen eldre vil være stor. I tillegg vil eldregenerasjonen ha vokst opp under en gunstig periode i velferdsstaten. Det er rimelig å anta at de vil ha større krav og forventninger til helse og velferdstjenester enn de som vokste opp tidligere under dårligere kår. I tillegg vil langt flere ha høyere utdanning og må følgelig kunne forventes å kunne stille klarere krav til de tjenester som de får. Dette vil innebære en enorm utfordring for fremtidig tilbud til eldre.

Det er en utstrakt grad av vertikal fordeling av autoritet i Oslo kommune, samtidig som det er forholdsvis mye sentral styring. Bydelenes rammer og vilkår kan forandres av bystyret og byrådet, og byrådet kan overprøve beslutninger som er fattet av bydelene. Det er bydelsutvalgene som initierer en konkurranseutsetting, men det er bystyret som kontrollerer omfang og fremdrift. Dette innebærer en form for politisering av prosessen ved at det er politikere på et høyere nivå som fatter de avgjørende beslutningene.

Ifølge Johansen og Løyland (2001:15) oppfattes offentlig virksomhet av mange som ineffektiv, og det tas ofte for gitt at privat drift av offentlige tjenester er mer effektiv enn om det offentlige selv tar hånd om oppgaven. Dette gjelder også de offentlige oppgaver som kommunesektoren har ansvaret for. Samtidig finnes det lite empiri på området som kan si om det er grunnlag for den type oppfatninger og hvorvidt det er reelt. Bydelene Røa, St. Hanshaugen - Ullevål og Vinderen har for

eksempel alle vedtatt at deler av bydelenes tjenesteyting skal utsettes for ekstern og intern konkurranse med det mål å skape bedre og billigere tjenester. Konkurranseutsetting er jfr. NOU 2000:19 (s.9) ”... *ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor*”. Hvorvidt myten om – den effektive private sektor og den ineffektive offentlige sektor – har noe for seg vil ikke bli vurdert i oppgaven.

Fagforeningene har en sentral rolle og er en viktig part med stor potensiell innflytelse i offentlig sektor. Konkurranseutsetting er noe som stiller fagbevegelsen overfor nye og store utfordringer. Ifølge From og Heløe (2000) synes fagforeningene å trives og fungere best med rutinepolitikk. Når det gjelder en konkret konkurranseutsetting av pleie og omsorgstjenestene i Røa bydel i Oslo var fagforeningene ifølge From og Heløe en vesentlig faktor som bidro til at prosessen gikk langt langsommere enn den ellers kunne gjort. Det vil også gjelde i den forstand at noen av de holdninger og verdier som ansatte har, vil bli videreformidlet av foreningene. Retorikken fra fagforeningene var sterk og det ble brukt sterke symboler og et kjent begrep fra den perioden var uttrykket ”å sette bestemor ut på anbud”. Det er flere fagforeninger i Oslo som er aktuelle å belyse, men Norsk kommuneforbund som nå har endret navn til Fagforbundet er den største og de har hatt en avgjørende og dominerende rolle i forbindelse med konkurranseutsetting. Jeg vil derfor konsentrere meg om å se på hvilken innflytelse fagforeningene har hatt.

Sørensen (2002) skriver at ledelse i det offentlige kan svekkes av lovbestemmelser om internt demokrati. Ansattes innflytelse kan føre til at omstilling ikke gjennomføres. Dette kan i praksis medføre at fagforeningene undergraver sin egen arbeidsplass ved at arbeidsplassen ikke fornyer seg. Dette er interessant å vurdere i forhold til hvilken innflytelse fagforeningene kan ha. Eriksen (1993) mener at offentlige institusjoner er underlagt mange flere hensyn og ikke kan ta snevre bedriftshensyn. I offentlig sektor er ledere ansvarlig overfor politisk ledelse og underlagt krav om at beslutninger skal være etterprøvbare. Det medfører at beslutninger må begrunnes godt. Privat sektor har det enklere fordi deres mål – litt forenklet – er å skape et overskudd for sine eiere.

1.4 Teori og metode

For å kunne analysere empirien vil jeg bruke teori fra et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv på organisasjoner. En organisasjon kan ifølge Scott (1981:20) oppfattes som en sosial struktur som er skapt av individer for å støtte arbeidet for å nå spesifikke mål. I et instrumentelt perspektiv er organisasjonens struktur viktig og organisasjoner kan oppfattes som instrumenter som skapes, endres og brukes for å nå spesifikke mål. I et institusjonelt perspektiv er det de uformelle strukturene, normene og verdiene som er viktig for å forklare adferden til deltakerne i organisasjonen.

Dersom vi tar utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv vil det være rimelig å anta at aktørene vil motsette seg denne type endringer og at det følgelig vil være relativt stor motstand mot konkurranseutsetting innad i organisasjonen. I et instrumentelt perspektiv vil konkurranseutsetting være et virkemiddel for å nå et mål. Rasjonell tankegang bør medføre at det er mindre motstand. Det er to viktige aspekter: Hvem er det som har innflytelse? Hvordan endrer innflytelsen seg?

Hvorvidt det er mulig å være rasjonell er også en problemstilling. En handling oppfattes å være rasjonell dersom den gjennomføres for å realisere et mål med minst mulig bruk av ressurser. Eriksen (1993) problematiserer dette videre ved å påpeke at man lett kan overse den siden av rasjonalitet som berører hvilke mål aktøren har og hvordan de har oppstått. Det må også kunne stilles spørsmålstegn ved de normative sidene ved midlene som brukes for å nå mål. I forhold til problemstillingen forutsettes aktørene å være rasjonelle dersom vi tar utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv. Dersom vi tar utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv vil interne normer og verdier kunne være avgjørende for aktørenes adferd.

Bruk av ulike teorier for å forklare samme case kan gi en bredere forståelse. Det var noe av det samme som Allison (1999) gjorde når han analyserte Cuba krisen. Han analyserte krisen ut fra tre ulike teoretiske perspektiver. Det ga forklaringer ut

fra tre ulike vinkler og det var noe som ga en bedre forståelse av den totale situasjonen.

Vitenskapelige prosedyrer kan kort ifølge Andersen (1997) beskrives i forhold til følgende sekvens; Det tas utgangspunkt i teori, deretter utvikles en hypotese og en design som spesifiserer utvalg og data som kan gjøre det mulig å svare på de opprinnelige spørsmålene. På bakgrunn av teoriene vil jeg utvikle forventinger til funn i forhold til problemstillingen.

Organisasjoner kan analyseres på tre nivåer alt avhengig av hva som er avhengig variabel: (1) adferden til individuelle deltakere, (2) funksjon og karakteristikk for noen aspekter ved organisasjonen, og (3) sider ved organisasjonen eller handlinger hvor organisasjonen oppfattes som et kollektiv (Scott 1981:10). I forhold til innflytelse vil det være det første nivået som er det mest aktuelle.

Konkurransetsettingsprosessen kan deles inn i fem faser (Dønnum 2003a:22):

1. Vedtak
2. Omorganisering
3. Utforming av konkurransegrunnlag og gjennomføring.
4. Overdragelse
5. Drift.

I oppgaven vil de første tre fasene defineres til å dekkes av begrepet ”under konkurranseutsetting”. Selve overdragelsen anses ikke som interessant fordi den er et resultat av prosessen som skjer under konkurranseutsettingen. I forhold til drift er det interessant å vurdere hvilken innflytelse de ulike aktørene har.

Det spesielle ved casestudier er ifølge Andersen (1997) at empirisk design og gjennomføring i stor grad må støtte seg på generelle refleksjoner og ikke kan trekke på standardiserte teknikker. En hovedstrategi er å velge ut case som er mest mulig like bortsett fra for de variablene og begrepene som ønskes studert. En annen hovedstrategi er å sammenligne case som er mest mulig ulike, med unntak av resultater eller sammenhenger. Bruk av flere case løser ikke problemer knyttet til statistisk representativitet, men det øker mulighetene for flere og varierte observasjoner. I oppgaven velges case som er mest mulig like i den forstand at de er

bydeler i Oslo, men som varierer på noen av de avhengige variablene som er av interesse. De sentrale uavhengige variablene er struktur, kultur og myter. Casene som er valgt ut – er som nevnt - de tre bydelene; Røa, Vinderen og St. Hanshaugen som alle har arbeidet med konkurranseutsetting, men hvor resultatet er blitt forskjellig. I Røa har private aktører overtatt, det gjorde de også på Vinderen men der måtte de private aktørene gi opp. I St. Hanshaugen bydel vant foretaket Kommunal konkurranse anbudet. Våren 2003 var det oppslag i media i forbindelse med at budsjettene overskrides i det kommunale foretaket som driver tjenesten. Det kan tyde på at de har gitt et for lavt anbud.

Som hovedkilde til data brukes dokumenter som er produsert av Oslo kommune, forskingsrapporter som er utgitt og strukturerte intervjuer av sentrale personer. Selv om det er brukt en strukturert intervjuguide, ble det gitt god mulighet for at informantene skulle kunne komme med opplysninger i forhold til faktorer de mente var viktige. Alle informantene uttalte seg i kraft av den posisjonen de hadde når de arbeidet med konkurranseutsetting. Informasjonen som fremkom i intervjuene er hovedsakelig anonymisert og inngår sammen med annen informasjon fra andre kilder i oppgaven.

1.5 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven vil se på innflytelse i forbindelse med konkurranseutsetting. Den vil ikke berøre nærliggende tema som privatisering og modellkommuneforsøket. Privatisering og konkurranseutsetting er begreper som ofte blandes sammen. Bogen og Nyen (1998:21) definerer privatisering som tjenester som frembringes, finansieres (av brukerne) og kontrolleres privat.

Fagforeningene i de tre bydelene hvor tjenestene ble konkurranseutsatt forsøkte aktivt å fremme andre alternativer til konkurranseutsetting. Det ble blant annet henvist til Modellkommuneforsøket. Modellkommuneforsøket er et treårig forsøk med Sørumsdal, Steinkjer og Porsgrunn som deltakere. Bakgrunnen for forsøket var at Norsk Kommuneforbund (NKF), nå Fagforbundet, ønsket et alternativ til

konkurransetsetting. Målsettingene for forsøket har vært økt ressurseffektivitet og bedre kvalitet på tjenesteytingen. Ifølge Skålnes m. fl. (2002) har Modellkommuneforsøket i Sørums og Steinkjer ført kommunene i riktig retning mot mer effektiv ressursutnyttelse og kvalitativt bedre tjenesteyting.

1.6 Disposisjon

I første del av oppgaven beskriver jeg institusjonell og instrumentell teori og trekker ut relevante forventinger til hvilke funn som kan forventes i denne studien. Deretter presenteres hvilken metode jeg vil benytte meg av og ulike metodeproblemer.

I andre del av oppgaven presenteres empirien. Først om Oslo kommune på et overordnet nivå, deretter om hver av de tre bydelene. Jeg oppsummerer også det som er felles for de tre. Til slutt analyserer jeg empirien i lys av teorien og trekker konklusjoner ut fra dette.

2 Teoretisk tilnærming

2.1 Teori

En teori er ifølge Roness (1997:5) *”eit relativt systematisk sett av førestellingar om sammenhengar mellom ulike fenomen”*. Videre bør det være en underliggende logikk som argumentasjon for sammenhengen. Eckstein (2002:126) argumenterer for at en teori må oppfylle noen minimums mål for å kunne kalles en teori. For det første må en teori si noe om en antatt regularitet i observasjoner som kan testes i forhold til reliabilitet og validitet. For det andre må en teori gi mulighet for utledning av konsekvenser. Eckstein (2002:143) oppfatter en teori som gyldig dersom en kurve eller linje som best passer til observasjonene er i tråd med teoretiske forventinger. Hensikten med bruk av teori er å forstå og forklare menneskelig handling.

Det er mange teoriretninger som kan bidra til å forklare ulike sider ved innflytelse i forbindelse med endring av struktur. Denne oppgaven skal se på og vurdere innflytelse i offentlig sektor i forbindelse med konkurranseutsetting. I den forbindelse er det naturlig å se på hvilken tilnærming som er valgt av andre som har studert endring i offentlig sektor. I boken om *”Virksomhetsplanlegging”* bruker Christensen (1991) et institusjonelt perspektiv der normer og verdier er viktig og et organisasjonsperspektiv der forløp forklares ut fra strukturelle faktorer. Christensen og Lægreid (1998) skiller mellom tre teoretiske perspektiver i sin bok om reformer og omstilling i norsk sentralforvaltning. Det første er et organisasjonsperspektiv som fokuserer på betydningen av lederskap og forvaltningens formelle struktur. Det andre er et demografisk perspektiv som retter oppmerksomhet mot trekk ved de ansatte. Det siste er et kulturperspektiv som retter oppmerksomhet mot uformelle strukturer, normer og verdier i forvaltningen. Roness (1997:61) skiller mellom fem typer teorier om organisering og endring. Teoriene er endring som analytisk problem, endring gjennom interessehevding og kjøpslåing, endring gjennom regelfølgning, endring som resultat av krefter i omgivelsene og endring som (bi)produkt av sammenfall i tid. Det

vil ikke være hensiktsmessig å bruke så mange perspektiver i en hovedfagsoppgave. Scott (1981:56) skiller mellom: Organisasjoner som rasjonelle systemer, organisasjoner som naturlige systemer (inkludert institusjonell tilnærming) og organisasjoner som åpne systemer. Han beskriver de tre perspektivene som delvis motstridende, delvis overlappende og delvis komplementære. Som fem kjerneelementer trekker Scott (1981) frem; sosial struktur, mål, deltakere, teknologi og miljøet som omgir organisasjonen. Sosial struktur referer seg til sider ved relasjonene som er blant deltakerne i organisasjonen. Det kan skilles mellom normativ struktur og faktisk adferd. Mål kan defineres som en ønsket fremtidig tilstand. Teknologi er de tekniske hjelpemidler organisasjonen har, men også rutiner og kunnskaper. I offentlig administrasjon vil teknologi blant annet være kunnskaper om sammenhenger mellom mål og midler og hvordan problemer løses. Scott (1981:17) sier videre at organisasjoner eksisterer i et spesifikt fysisk, teknologisk, kulturelt og sosialt miljø som organisasjonen hele tiden må tilpasse seg.

Oppgaven vil forsøke å forklare og beskrive hvem som har innflytelse ved konkurranseutsetting i Oslo kommune og hvordan innflytelsen endrer seg. Da vil det være fruktbart å begrense antallet teorier som brukes og bruke teorier som antas å kunne forklare flest mulig faktorer. På bakgrunn av det arbeidet som andre har gjort og som er nevnt over ser det for meg ut til å være to teoriretninger som er fruktbare å bruke blant annet fordi de vektlegger ulike sider ved organisasjoner, men også fordi de står forholdsvis klart i motsetning til hverandre. Jeg vil derfor analysere problemstillingen i forhold til et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Det kunne vært aktuelt å bruke et demografisk perspektiv på problemstillingene og sett på trekk ved aktørene så som utdanning og bakgrunn, men det ville blitt for omfattende.

2.2 Instrumentelt perspektiv

2.2.1 Hierarkisk versjon og forhandlingsversjon

Sett ut fra et instrumentelt perspektiv vil organisasjoner være instrumenter som skapes og brukes for å oppnå spesifiserte mål (Scott, 1981). Innenfor dette perspektivet foreslår Scott (1981:21) følgende definisjon:

"an organization is a collectivity oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting a relatively highly formalized social structure."

Simon (1997) definerer rasjonalitet til å dreie seg om valg av individuell adferd sett i forhold til et system av verdier som gir grunnlag for å vurdere konsekvensene av adferden.

Ifølge Scott (1981) er mål og formalisering/struktur hovedelementene i et instrumentelt perspektiv. Dette fordi det er elementer som kan knyttes til organisasjonens rasjonalitet. Scott sier videre at adferden til organisasjoner vil bli oppfattet som utført av målbevisste og koordinerte agenter. Sett ut fra et instrumentelt perspektiv vil koordinering og spesialisering være viktige aktiviteter i en organisasjon. Weber (1997:127) hevder at det optimale reaksjonstempo kan oppnås ved en byråkratisk organisering hvor arbeidet fordeles på funksjonærer som er spesialister og som vil øke sin faglige dyktighet. Det er videre mulig å skille mellom en hierarkisk versjon og en forhandlingsversjon av det rasjonelle perspektivet. I en hierarkisk modell vil det være en lukket prosess som er styrt ovenfra. I en forhandlingsversjon vil det i større grad være mulighet for å påvirke prosessen for flere av aktørene.

Mål er ønsker om hvordan en fremtidig tilstand skal være. Rasjonaliteten refererer seg ikke til hvordan mål velges, men hvordan de blir forsøkt oppfylt. Mål vil ifølge Scott (1981) gi grunnlag for å velge mellom ulike aktiviteter. I tillegg vil mål være retningsgivende for hvordan organisasjonen struktureres, hvordan oppgaver utføres, hvilken type mennesker som blir ansatt og hvordan ressurser allokeres.

Et instrumentelt perspektiv forutsetter at det eksisterer en formalisert struktur, og at den har en viktig funksjon i organisasjonen (Scott 1981). Det innebærer at

strukturen vil være en viktig faktor som påvirker adferden. Ifølge Christensen m.fl. (2004) kan strukturen forstås som regler for hvem som bør eller skal utføre oppgaver og hvordan de gjøres. Videre medfører dette at organisasjonens struktur vil kunne modifiseres for å endre organisasjonens vedtak og adferd. Etablering av deltakerrettigheter kan medføre at noen får innflytelse og at andre mister den. På samme måte vil endringer kunne forklares ut fra strukturelle faktorer. Scott (1981) skriver videre at formalisering kan oppfattes som et forsøk på å gjøre adferd mer forutsigbar ved hjelp av standardisering. Under gitte betingelser vil det gi stabile forventninger hos de enkelte medlemmer av organisasjonen i forhold til hva de kan forvente av andre i organisasjonen. Eksterne aktører vil også danne seg klare forventninger i forhold til hvordan organisasjonen vil oppføre seg. Den formelle normative struktur vil kanalisere adferden til de ansatte i en gitt retning.

Egeberg (1984) skriver at perspektivet innebærer en forestilling om at endringer i struktur kommer i stand som følge av planlagte og organiserte prosesser, og at organisasjoner har prosedyrer for å endre seg. Brunsson og Olsen (1997) beskriver endringsprosessen som en kjede av årsaker og effekter som starter med intensjoner og ender med nye strukturer som skal endre adferd. Det fungerer også som en læringsprosess ved at det gjøres nye forsøk dersom de ikke oppnår ønskede resultater i første runde. Sett i lys av dette perspektivet kan konkurranseutsetting oppfattes som et styringsmiddel for å oppnå resultater.

Generelt for alle organisasjoner vil formell normativ struktur og faktisk adferdstruktur være viktige elementer (Egeberg 1984:20-23). Med formell normativ struktur mener han de formelle forventninger som knyttes til rolle innehaveren i en organisasjon. Det gjelder blant annet normer for hvem som har rett og plikt til å delta i ulike sammenhenger. Den formelle normative strukturen vil si noe om hvordan organisasjonen tenktes spesialisert og koordinert. Normativ struktur vil være uttrykt ved organisasjonskart og stillingsinstrukser. Med faktisk beslutningsadferd mener Egeberg (1984) den adferden som finner sted i organisasjonen.

Weber (1997) mener at byråkratisering er et middel som kan omdanne alminnelig samhandling til rasjonelle, regulerte relasjoner. Han mener videre at

byråkratiet fremmer utviklingen av rasjonell saklighet. Med byråkrati mener Weber (1997) prinsippet om fast arbeidsdeling med klar fordeling av ansvar, ansettelse i forhold til tekniske kvalifikasjoner, et embetshierarki, saksbehandling på bakgrunn av dokumenter og i henhold til faste regler, samt ansettelse av embetsmenn på "livstid". I praksis skulle dette innebære at systemet var så klart og tydelig at personene skulle kunne erstattes uten konsekvenser for organisasjonens videre arbeide. Dette innebærer at det er organisasjonen som i seg selv er rasjonell og ikke nødvendigvis det enkelte individ. Han mener videre at byråkratiet er noe som uunngåelig hører sammen med massedemokratiet. Et interessant spørsmål som ikke vil bli besvart i oppgaven er hvor mye tid som brukes til administrativ aktivitet og hvor mye som brukes til produktiv aktivitet. Weber (1997) mener at en utviklet byråkratisk organisasjon er teknisk overlegen andre organisasjonsformer fordi den blant annet fremmer nøyaktighet, hurtighet, entydighet og kontinuitet. Det vil si forhold som vi forbinder med rasjonalitet. Ifølge Weber (1997) er hierarki og spesialisering elementer som legger føringer og er viktige for det endelige resultat. Dette innebærer at strukturen legger rammer for adferden til de som befinner seg innenfor strukturen.

Innenfor det instrumentelle perspektivet kan vi anta at beslutningstakerne er rasjonelle. De vil imidlertid være begrenset rasjonelle fordi det ifølge Simon (1997:92) ikke er mulig å ta hensyn til alle mål, verdier og alternativer eller konsekvenser samtidig. Ifølge Simon (1997:77) innebærer rasjonelle avgjørelser tre skritt: 1) opplisting av alle alternativer, 2) oversikt over alle konsekvenser som alle alternativene har, 3) komparativ evaluering av de før nevnte konsekvenser. Han mener at det er umulig for et individ å nå noen høy grad av rasjonalitet, det vil si at individene har en begrenset rasjonalitet. Antallet alternativer individet må utforske og informasjonen som må evalueres er så omfattende at det ikke er pratisk mulig. Simon mener videre at administratorer er mer opptatt av å tilfredsstille enn å maksimere, dvs. at de velger uten å undersøke de forskjellige alternativene. For å kunne oppnå en viss grad av rasjonalitet vil organisasjoner kanalisere adferden til individene slik at de har begrensede mål som stimulerer aktiviteten. Simon (1997:112) skriver at organisasjoner vil gjøre dette blant annet ved å fordele arbeidsområder for individene,

og organisere en etablert praksis for hvordan enkelte oppgaver skal gjøres. Det innebærer at individet ikke trenger å foreta så mange vurderinger.

I forhold til forskjellen mellom offentlig og privat sektor mener Simon (1997:79) at beslutningsprosesser er mye enklere i privat sektor. De private trenger bare å ta hensyn til konsekvensene av handlingene, mens offentlig sektor også må ta hensyn til et omfattende system av offentlige verdier. Ifølge Christensen m.fl. (2004:17) er det fundamentale forskjeller på privat og offentlig sektor fordi offentlig sektor er underlagt en parlamentarisk styringskjede og fordi de er multifunksjonelle i den forstand at mål ikke entydig kan utledes. Dette kan medføre at for eksempel økonomiske og demokratiske hensyn må veies mot hverandre. Det blir som Johansson (2003) påpeker et problem å forene effektiv styring med krav til rettsikkerhet, demokrati og offentlig etikk.

2.2.2 Forventede funn ut fra instrumentell teori

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet kan vi generelt forvente å finne at faktisk adferd er i tråd med formell og normativ struktur. Dersom vi bruker instrumentell teori på Oslo kommune kan vi mer konkret forvente å finne at:

Prosess

- Det vil være innslag av instrumentell tenkning og konkurranseutsetting forventes å være et virkemiddel i en strategi som den politiske ledelse har valgt for å nå mål. Det kan forventes en tett sammenheng mellom reformene og endringene som skjer. Instrumentell tenkning foretas av den politiske ledelse uten å involvere andre.
- Struktur avgjør hvem som har innflytelse og hvor mye innflytelse den enkelte har. Her kan det forventes at prosessen med konkurranseutsetting har foregått i regulerte fora og at den posisjon den enkelte har, har vært avgjørende for hvilken innflytelse han eller hun har hatt. Koordinering vil være viktig i denne sammenheng. Deltakere med spesielle rettigheter som byrådsavdelingen har dominert prosessen.

- Ressurser allokeres ut fra mål. Her er det naturlig å forvente at det er satt av og brukes ressurser på konkurranseutsetting.

Effekt

- Graden av hierarki som er en del av strukturen vil påvirke den enkeltes handlingsrom. Dette vil medføre at det er færre som har innflytelse ved mye hierarki og flere som har innflytelse dersom det er lite hierarki.
- Struktur inkludert arbeidsdeling og rutiner avgjør hvem som har innflytelse og hvor mye innflytelse den enkelte har. Ny organisering etter konkurranseutsetting må kunne forventes å ha betydning for hvem som har innflytelse. Innflytelsen til politikere, administrasjonen og ansatte blir trolig mindre, fordi konkurranseutsetting innebærer et skille mellom politikk og produksjon.

I en forhandlingsversjon av det rasjonelle perspektiv vil vi finne følgende når det gjelder prosess:

- Større mulighet for påvirkning fra interne og eksterne aktører. Her kan vi forvente å se at interne og eksterne aktører har større mulighet til å påvirke prosessen og resultatet.
- Større grad av synlig uenighet og tautrekking. Det kan forventes at det er synlige spor som viser uenighet i forbindelse med diskusjon hvorvidt og hvordan konkurranseutsetting skulle gjennomføres.

I en forhandlingsversjon av det rasjonelle perspektiv vil vi finne følgende når det gjelder effekt:

- I den grad det er innført kontrakter som styrer produksjonen vil det være lite rom for påvirkning utenfor og mindre grad av uenighet og tautrekking.

2.3 Institusjonelt perspektiv

2.3.1 Kulturversjon og myteversjon

Scott (1981) bruker overskriften og samlebegrepet ”Naturlige systemer” på de perspektiver som blant annet leder frem til et institusjonelt perspektiv. Et

institusjonelt perspektiv vil rette oppmerksomheten mot uformelle strukturer, normer og verdier. Over tid vil det utvikle seg uformelle normer og verdier som vil være førende for de beslutninger som fattes. De formelle normene vil være nedfelt i organisasjonskart og stillingsinstrukser. De ansatte forventes å bli sosialisert, og organisasjoner oppfattes primært som kollektiver. Den store variasjonen i individuelle særegenheter hos mennesker og deres adferd taler for at det er faktorer som vil kunne ha betydning for en organisasjons samlede adferd. Innenfor dette perspektivet foreslår Scott (1981:22) følgende definisjon:

"an organization is a collectivity whose participants are little affected by the formal structure or official goals but who share a common interest in the survival of the system and who engage in collective activities, informally structured, to secure this end."

Egeberg (1984) sammenligner organisasjoner med organismer innen dette perspektivet i den forstand at de utvikler seg, vokser og gror og at organisasjoner ikke blir konstruert. Han sier videre at innenfor dette perspektivet legges det mer vekt på mennesket som et sosial vesen. Det innebærer at forklaring på adferd i større grad må søkes i individets sosiale tilknytninger.

Scott (2001) skiller mellom tre hovedretninger eller pilarer innen institusjonell teori. Det er regulerende systemer, normative systemer og kulturelle-kognitive systemer. Regulerende systemer innebærer blant annet kapasitet til å etablere regler og sanksjonere for å kunne påvirke fremtidig adferd. Normative systemer inkluderer verdier og normer. Verdier er den adferd som foretrekkes og normer spesifiserer hvordan ting bør gjøres. Kulturelle-kognitive systemer er konsepter som etablerer en sosial realitet for medlemmene av institusjonen. Det finnes flere varianter av institusjonelle perspektiv, men i denne oppgaven vektlegges en kulturvariant og en mytevariant.

2.3.2 Kulturversjonen

Hawthorne studiene viste hvor viktig den uformelle organiseringen kan være for resultater. Selznick (1997) hevder at en organisasjon er en gruppe levende mennesker og at det formelle mønsteret aldri stemmer med det medlemmene faktisk foretar seg.

Det formelle mønsteret suppleres med uformelle strukturer fordi mennesker har behov for å beskytte seg og realisere seg – det kan føre til at de formelle strukturene styrkes, men også til at de undergraves. De uformelle strukturene oppstår når den enkelte bringer inn egen personlighet, problemer og interesser. Interessegruppene kan opptre i mange varianter innad i en organisasjon fra de små uformelle til store grupper som oppretter egne lojalitetsforhold. Noen av dem vil og kunne samle støtte utenfor bedriften, og det kan slå negativt ut for bedriften. De enkelte gruppene vil kunne utvikle egne normer og verdier som de verner om. Det vil kunne være utslagsgivende for den faktiske beslutningsadferden. Selznick (1997:75) beskriver også interessegrupper som energikilder som vokser frem av seg selv. Energikilder kan være positivt, men problemet blir å kunne kontrollere de.

Eksterne forsøk på å endre organisasjoners grunnleggende verdier kan ifølge Christensen (1991) vekke indre motstand og bli oppfattet som å utfordre organisasjonens sjel. Dette skjer fordi virkeligheten i organisasjoner blir skapt gjennom sosial samhandling hvor aktører tar sentrale verdier, prosedyrer og tenkemåter for gitt. Det vil være normer for hvordan organisasjonen skal organisere seg og styre virksomheten.

Teori innenfor området vil ikke benekte at det kan finnes formaliserte strukturer. Det stilles imidlertid spørsmålsteget ved hvor viktig strukturene er for adferden. Ifølge Christensen og Lægreid (2002) får en institusjon med kulturelle trekk legitimitet gjennom hva den er, i motsetning til en formell instrumentell organisasjon som får legitimitet gjennom hva den gjør.

Selznick (1997:21) beskriver rivalisering innad i organisasjonen som et potensielt stort problem, fordi det blant annet kan skape sterke krefter som truer enheten i foretaket. Dette kan gi seg utslag i rivalisering mellom formelle administrative enheter og skape fraksjoner som går på tvers av offisielle instruksjonslinjer og kommunikasjonskanaler. Konsekvensene kan videre ifølge Selznick bli forandringer i den indre maktbalansen, og det kan få alvorlige virkninger for hele foretaket. Når det opprettes egne organisatoriske enheter skapes det ifølge

Selznick (1997:96) en elite som vil verne om verdier og som antas å være opphav til mye av rivaliseringen innad i organisasjoner.

Den viktigste siden ved institusjonalisering er for Selznick (1997:26) at det innføres verdier som går ut over den formelle struktur. Innføring av verdier fører blant annet til motstand mot endringer. Han mener også det er en klar sammenheng mellom verdier og selvoppholdelse, det vil si at det blir viktig for en gruppe å beholde gruppens egenskaper. Det kan bli satt over bedriftens behov. Noen av normene vil gjelde for alle men noen vil være aktuelle for spesielle aktører eller posisjoner. Dette gir ifølge Scott (2001) grunnlag for roller, oppfattelse av hva som er passende mål og aktiviteter for noen individer og posisjoner.

Selznick (1997:80-87) trekker også frem organisasjonens livshistorie og viktigheten av å analysere og forstå organisasjonen ut fra hvor i utviklingen den er. En type ansatte som er nyttige i en utviklingsfase kan være uegnet i en annen. Selznick beskriver videre institusjonalisering som en prosess, noe som skjer med organisasjonen over tid og som avspeiler organisasjonens historie. Graden av institusjonalisering vil avhenge av i hvilken grad organisasjonen gir spillerom for samspill mellom personer og grupper. Klare mål i organisasjonen og stor grad av spesialisering vil dempe muligheten for institusjonalisering. Den viktigste siden ved institusjonalisering er for Selznick (som før nevnt) at det innføres verdier som går ut over den formelle strukturen. I organisasjoner der institusjonaliseringen har kommet langt, vil holdninger og vaner ha blitt ensartede og berører alle aspekter ved organisasjonens liv. For ledere mener Selznick at det vil være viktig å akseptere sin organisasjons egenart. Selznick (1997:19) beskriver en institusjon som *”et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme”*

Selznick (1997:68) understreker at vi ikke kan oppfatte institusjonelle målsettinger som gitt, blant annet fordi de vil være betinget av organisasjonens interne og eksterne engasjement. Når en organisasjon utvikler sine mål og roller må det være basert på organisasjonens realistiske evner til å gjøre jobben. Det må også være støtte i sosiale forhold. Organisasjonen blir bærer av en gruppeintegritet og er mål i seg selv og organisasjonen blir preget av spesielle måter å fatte beslutninger på

(Selznick 1997). Dette innebærer at beslutningssituasjoner også vil bli brukt til blant annet å bekrefte allianser, realisering av personlige mål og som en sosial arena. Det vil også kunne være slik at de sosiale gruppenes viktigste mål er å overleve og utvikle seg uavhengig av hvilke mål organisasjonen måtte ha. For å sikre en klar policy i bedriften vil det ifølge Selznick (1997:88) være viktig med sentralisering på tidlige stadier av den institusjonelle utvikling.

Fortolkning og forståelse av krav om reformer vil være avhengig av sammenhengen mellom innholdet i reformen og den institusjonelle identitet i organisasjonen (Brunsson og Olsen 1998). Det vil si at økt samsvar mellom reform og eksisterende identitet i organisasjonen vil gjøre det lettere å gjennomføre reformen. Manglende samsvar mellom eksterne konsepter som forsøkes innført i organisasjonen og grunnleggende normer og verdier i institusjonen vil kunne føre til frastøting (Røvik 1998). Det vil si at reformen avvises eller vanskelig lar seg gjennomføre.

2.3.3 Forventede funn ut fra kulturversjonen

Med utgangspunkt i kulturversjonen i et institusjonelt perspektiv vil vi forvente å finne at faktisk adferd i liten grad reflekterer normativ struktur og i større grad tilknytning til uformelle grupper i og utenfor organisasjonen. Dersom vi bruker kulturvariasjonen av institusjonell teori på Oslo kommune kan vi forvente å finne at:

Prosess

- Endringer vil være vanskelig å innføre, fordi det har foregått en institusjonalisering og de ansatte vil motsette seg endringer. Vi kan forvente at det blant de ansatte er verdier og normer som ikke samsvarer med Oslo kommunes mål. Dette vil medføre at det politiske og administrative nivå har mindre innflytelse enn forventet. Her kan vi forvente at de ansatte – representert ved fagforeningene – er mot endringer og da også konkurranseutsetting og at de vil prøve å trenere hele prosessen. Det vil si at det ved endringer må det tas hensyn til eksisterende kultur.

- Deltakelse i omorganiseringen vil ikke være knyttet til struktur. Her kan vi forvente å se at deltakelse i prosessen rundt konkurranseutsetting ikke er knyttet til posisjon eller møtestrukturer, og at mye foregår i uformelle fora. Det vil gi innflytelsesmønstre som er vanskelig å avdekke.
- Det vil være få diskusjoner om alternative løsninger i forhold til ulike mål. Det vil innebære at vi vil kunne se at konkurranseutsetting gjennomføres uten at det foreligger noe mål, eller at det er vikarierende motiver for det som gjøres, eller at det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom mål og virkemidler. Dette innebærer at lokale aktører har liten innflytelse, på det endelige resultat.

Effekt

- Sentralisering kan bli brukt som et virkemiddel for å få kontroll. Vi vil kunne se at sentrale organer forsøker å ta kontroll og at beslutninger må fattes på et høyere nivå.
- Det vil være en konflikt mellom gammel og ny kultur og dersom den gamle kulturen dominerer vil effekten av omorganiseringen bli liten. Dersom den nye kulturen vinner frem vil effekten bli større.

2.3.4 Myteversjon

Selznick (1997:111) beskriver utarbeidelse av sosialt integrerende myter som en metode for å skape en institusjon. Dette er myter som slår fast hva som er spesielt ved foretakets mål og utformes for å appellere til de ansattes idealisme. "Myter" defineres av Christensen m.fl. (2004:66-67) til å være *"sosialt skapte normer i de institusjonelle omgivelsene"* og *"en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon"*. Meyer og Rowan (1991) argumenterer for at formelle strukturer reflekterer myter i de institusjonelle omgivelsene som bedriften har adoptert. De mener videre at formell struktur er manifestasjoner av institusjonelle regler som fungerer som rasjonelle myter som er knyttet til enkelte organisasjoner. En av mytene som ofte oppstår er prinsippet om universalisme, det vil blant annet si at de samme metoder og verktøy kan brukes i svært forskjellige organisasjoner. Videre

hevder Meyer og Rowan (1991) at myter som oppstår i organisasjoner og som spres via relasjonelle nettverk får legitimitet og baserer seg på antagelsen om at de er instrumentelt effektive. Christensen m.fl. 2004 skriver at myteperspektivet er basert på en logikk om det passende. Det vil si at handlinger baseres på erfaringer med det som har fungert før eller det som oppleves som rimelig og akseptabelt.

Ved å etablere formelle strukturer som er i tråd med myter kan organisasjoner ifølge Meyer og Rowan (1991) vise at de agerer i tråd med kollektive verdier og på en passende måte. Det kan være viktig for å få aksept og oppnå legitimitet i forhold til omgivelsene. Det kan igjen påvirke tilgangen på ressurser på en positiv måte. Samtidig kan myter komme i konflikt med hverandre fordi de kommer fra ulike deler av omgivelsene. En måte å løse det er ved dekobling av aktiviteter fra hverandre. Dvs. at det blir forskjell mellom det som blir sagt og det som blir gjort. En måte å gjøre det på er å gjøre mål tvetydige og vage. Meyer og Rowan (1991) nevner eksempel på at organisasjoner kan ha ritualisert inspeksjon og evaluering for å unngå at den type motsetninger oppdages fordi det kan medføre konflikter og tap av legitimitet. De mener videre at strukturer som er tilpasset institusjonelle myter vil være forskjellige fra strukturer som er effektive.

Som nevnt antas det innen myteperspektivet at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser (Christensen m.fl. 2004). Dette innebærer at organisasjonene må forholde seg til normer for organisasjonsutvikling, og inkorporere de selv om de ikke skulle være hensiktsmessige. Meyer og Rowan (1991) konkluderer blant annet med at organisasjoner som lykkes med å innlemme institusjonaliserte myter vil være mer suksessfulle og i større grad overleve. Ifølge Christensen m.fl. (2004) spres mytene ofte raskt gjennom imitasjon og de tas som nevnt inn uten at de nødvendigvis gir effekt. Det vil ifølge Christensen m. fl. (2004) medføre at de ofte fungerer som et utstillingsvindu. Også March og Olsen (1979) mener at organisasjoner utvikler myter, forestillinger og illusjoner. De mener at de ikke nødvendigvis er basert på egne opplevelser, men på hva kolleger sier og mener. Det får konsekvenser i den forstand at March og Olsen (1979) mener at den

menneskelige kapasitet i forhold til tro, holdninger og bekymringer er større enn kapasiteten til å handle.

Brunsson (2002) mener at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom det som sies, det som besluttes og de handlinger organisasjonen utfører. Han bruker begrepet "Hypocrisy" for å beskrive hvordan en organisasjon håndterer verdier som er i konflikt med hverandre. Han mener at det er stor forskjell på tale, avgjørelser og handling, og bruker begrepet "organized hypocrisy". Tale om hva som skal gjøres kan fungere som en kompensasjon for faktisk handling. Denne formen for "hypocrisy" gjør det enklere for organisasjonen å opprettholde legitimitet når organisasjonen utsettes for motstridende krav. Ut fra et slikt perspektiv kan organisatorisk struktur og ideologi kompensere for faktisk handling eller produksjon. Ideologien og strukturen fremstilles ofte som noe som skal fremme effektivitet. Brunsson (2002) mener også at det kan dannes egne og parallelle strukturer for å oppfylle normer og verdier. Spesialisering kan være en mulighet for å unngå å komme i en situasjon hvor krav står i motsetning til hverandre.

Myter er som nevnt en oppskrift på hvordan deler av organisasjonen kan utformes, og de kan derfor oppfattes som rasjonelle. Ifølge Christensen m.fl. (2004) presenteres mytene ofte som effektive redskaper som organisasjonen kan bruke for å nå sine mål. Oppskriften kan gjelde både hele og deler av organisasjonen. Det innebærer i praksis at lederne selv utvikler myter, som kan være instrumentelt begrunnet.

2.3.5 Forventede funn mytevarianten

Med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv myteversjonen brukt på Oslo kommune kan vi forvente å finne at:

Prosess

- Det kan forventes at den politiske ledelse utvikler og presenterer egne myter og motmyter for å fremme den organiseringen som de ønsker.

- Det vil eksistere myter om hva som er den mest hensiktsmessige måten å strukturere organisasjonen på. Vi kan forvente å finne den type myter i forbindelse med konkurranseutsetting i Oslo kommune. Vi må og kunne forvente at det spres oppskrifter på hva som er den hensiktsmessige måten å gjennomføre prosessene på og som legitimeres ved at det henvises til internasjonale trender. Mytene vil kunne virke sosialt integrerende.

Effekt

- Det vil være manglende samsvar mellom mål og handling. Her kan det forventes at vi ser at konkurranseutsetting gjennomføres uten at det er noen klar sammenheng med kommunens mål. Dette kan innebære at de ansatte har mindre innflytelse og at den politiske ledelse ikke er interessert i hva de ansatte mener.
- En vanlig myte som oppstår er ideen om universalisme, det vil si ideen om at verktøy og metoder kan brukes innen for alle organisasjoner. Det innebærer at vi kan forvente å se at metoder som brukes innen privat sektor forventes å være anvendbare også i offentlig sektor.
- Det kan og forventes at organisasjoner utvikler nye myter, forestillinger og illusjoner. Det kan imidlertid bli vanskelig å se i denne sammenhengen fordi de nye organisasjonene som oppstår ikke har eksisterte lenge nok.

3 Metode

3.1 Metoder og metodeproblemer

Jeg er selv ansatt i Oslo kommune og har mine meninger om hvordan kommunen fungerer og hvem som har innflytelse i ulike situasjoner. I oppgaven vil jeg bruke et omfattende kildemateriale i form av dokumenter, samt basere meg på forskning som er gjort på konkurransutsetting i Oslo kommune. I tillegg bruker jeg intervjuer med informanter som har hatt ulike roller i konkurranseutsetting i Oslo. Dette er personer som er administrativt ansatte, politisk valgt eller tillitsvalgt i en fagforening. Bruk av mangfoldige og solide data skulle derfor gi et troverdig og riktig bilde som er uavhengig av egne meninger.

Hovedmetoden vil være case studie av tre enheter som er konkurranseutsatt i Oslo. Case studier er vanlig i situasjoner hvor vi stiller spørsmål om ”hvordan”, ”hvorfor” og når vi skal forklare eller beskrive noe (Yin 1994:1). Oppgaven har som nevnt til hensikt å se på hvem som har innflytelse i en prosess og case studie vil derfor være mest hensiktsmessig som hovedstrategi. Det ville etter min mening vært praktisk mulig å bruke kvantitative metoder i denne sammenheng, men det ville kreve store ressurser fordi det måtte rettes spørreskjema til flere forskjellige parter i prosessen. Case studier kan ifølge (Gillam 2000:13) bestå av forskjellige submetoder som intervjuer, observasjoner, dokument analyse og lignende. En tilnærming via flere submetoder betegnes som triangulering og dersom de ulike tilnærmingene peker i samme retning taler det for at forståelsen er riktig.

Case studier kan brukes til å teste hypoteser, men den vanligste og beste bruken av case studier er ifølge Stake (2000) at de kan bidra til å øke eksisterende forståelse av en problemstilling. Det er dette jeg vil fokusere på i denne oppgaven. Case studier er også ifølge Merriam (1998:33) godt egnet for å studere prosess, og denne oppgaven vil ha hovedfokus på prosessen rundt konkurranseutsetting. Dersom resultatene fra flere case peker i samme retning er det lettere å generalisere resultatene. Multiple case kan betraktes på samme måte som multiple eksperimenter

(Yin 1994). Hovedproblemet for alle studier som ønsker å generalisere er kontroll med uønsket variasjon. Det er svært vanskelig å få til i case studier. Det kan ifølge Andersen (1997) oppnås en viss grad av kontroll ved å velge ut case på en slik måte at ønskelig teoretisk variasjon maksimeres samtidig som andre former for variasjon begrenses. En annen måte å gjøre det på er å studere enkelt case som er et eksempel på en klasse eller type fenomen. Vi vil uansett ikke kunne si noe om sannsynligheter og kausalforklaringer må knyttes til nødvendige eller tilstrekkelige betingelser for et fenomen. En case studie bør inneholde følgende elementer (Yin 1994:20):

1. Studiets spørsmål.
2. Forslag til svar.
3. Enhetene som analyseres.
4. Den logiske sammenheng mellom data og forslagene til svar.
5. Kriterier for å fortolke funn.

Lincoln og Guba (2000) argumenterer for at et viktig mål for vitenskap er at prediksjon og kontroll og generalisering bør kunne være kontekstfri. De mener videre at graden for overførbarhet er en direkte funksjon av graden av likhet mellom de to typene kontekst. Ved å sammenligne tre bydeler i Oslo innenfor det samme området vil de resultater som fremkommer kunne være overførbare til andre bydeler i Oslo og kanskje andre kommuner som har samme kulturelle trekk. I organisasjoner med liknende kulturelle trekk vil det ifølge institusjonell teori være rimelig å forvente liknende interne prosesser. For offentlige byråkratiske organisasjoner vil det også ifølge rasjonell teori kunne forventes at prosessene er relativt like.

Måling av effekter i offentlige tiltak medfører ifølge Christensen (1991:15) tradisjonelt flere metodiske problemer. Når skal det måles og hvordan kan effektene måles? En mulighet er å sammenligne ulike enheter på et bredt grunnlag, men det vil kreve store ressurser. Jeg vil derfor ikke forsøke å måle effekten av konkurranseutsetting når det gjelder økonomi. Jeg vil se på hvilke effekter konkurranseutsetting har på innflytelse.

3.2 Kilder og data som er brukt

Følgende kilder er brukt:

1. Forskningsrapporter om konkurranseutsetting – spesielt i Oslo.
2. Rapporter og dokumenter som beskriver prosessen rundt konkurranseutsetting.
3. Saksfremstillinger utarbeidet av Oslo kommune og som danner grunnlag for politiske beslutninger.
4. Intervju av sentrale aktører.

Rapporter og dokumenter som beskriver prosessen rundt konkurranseutsetting kan belyse hvilken rolle den politiske ledelse og fagforeningene har hatt. Vedtak om konkurranseutsetting krever politisk behandling, og i saksdokumentene vil det til en viss grad fremkomme hvilken rolle den politiske og administrative ledelse har hatt, samt i hvilken grad fagforeningene har deltatt. Offentlige dokumenter må kunne oppfattes som en generelt pålitelig kilde. Rapporter utarbeidet av forskere ved forskjellige anerkjente institusjoner må også kunne oppfattes som generelt pålitelige, og er kanskje de mest pålitelige kildene i denne oppgaven. Dokumenter utarbeidet av byrådet vil i utgangspunktet kunne betraktes som pålitelige, men de vil ofte være preget av ønske om å formidle et politisk budskap.

Den skriftlige dokumentasjonen utdypes og underbygges ved intervjuer med informanter som har vært sentrale i prosessene med konkurranseutsetting eller som har en sentral rolle i dag og dermed kan si noe om effekt. Det er så langt det er praktisk mulig snakket med minst to som har kjenneskap til de ulike områdene i de ulike bydelene. Det er noe som kan bidra til at påliteligheten blir bedre. Innbyrdes konsistente utsagn kan imidlertid og skyldes at informantene har tatt utgangspunkt i samme kilde og det vil i så fall redusere verdien av det som blir sagt. Jeg har valgt å bruke kvalitative delvis strukturerte intervjuer. Intervju med sentrale aktører forteller hvem som tok initiativ, mer om hvordan prosessen har forløpt og hvordan de opplever situasjonen etter at konkurranseutsetting er gjennomført. Og ikke minst hvilken innflytelse de selv mener at de har hatt og hvilken innflytelse andre aktører har hatt. Informantene har svart på alle spørsmål, så langt de har hatt kunnskap om

den konkrete problemstillingen. I hvilken grad informanter er pålitelige kilder kan problematiseres. Det de sier vil være preget av blant annet deres holdninger, og personlige oppfatning av problemet. De ble imidlertid informert om at de ikke ville bli sitert uten samtykke og det skulle bidra til at de ikke holder opplysninger tilbake.

Ved å bruke flere metoder og kilder vil jeg hevde at datamaterialet har fått en relevant pålitelighet og gyldighet som bidrar til å gi ny og relevant informasjon i forhold til problemstillingene.

3.3 Begreper og begrepsmodell

3.3.1 Sentrale begreper i problemstillingen

”Konkurranseutsetting” er rendyrking av produksjonsvirksomheten, hvor den skilles fra myndighetsfunksjonen (Bogen og Moland 2001:7). Dette innebærer at virksomheten må foreta et skille mellom myndighetsoppgaver som vedrører beslutning om hvilke tjenester publikum skal få og selve produksjonen av tjenestene. Det kan være hjemmehjelp eller plass på et sykehjem. En annen viktig side ved myndighetsutøvelse er at den ofte gir klageadgang i henhold til Forvaltningsloven. Klager behandles ofte i siste instans av kommunale klagenemnder hvor politikere sitter. Den vanlige måten å skille myndighet og produksjon på er å opprette et bestillerkontor som ivaretar myndighetsoppgavene og skille ut produksjonen som egne enheter. Når dette er gjort kan det foretas en konkurranseutsetting av produksjonen, hvor ulike aktører kan gi tilbud om produksjon av tjenester. I Oslo kommune forutsettes det at kommunen som egen enhet selv skal gi et tilbud om å utføre oppgavene. Dette var en forutsetning som var svært viktig for fagforeningene å få lagt inn.

Bugge og Rasmussen (1999:15) definerer myndighetsutøvelse til å være kommunens mulighet til å gi pålegg, nedlegge forbud og gi tillatelser eller dispensasjoner. Kommunen må ha hjemmel i lov for å foreta myndighetshandlinger som innebærer pålegg overfor enkeltpersoner.

”Effektivitet” er et sentralt begrep som inneholder mange elementer. Effektivitet er mer enn å spare penger, det vil også være å få mer igjen for de midlene som brukes i form av flere tjenester. Men det kan også være i form av høyere kvalitet til de som bruker tjenestene.

”Innflytelse” defineres til å være mulighet til å påvirke et fremtidig resultat. Den politiske ledelse i Oslo kommune er todelt. Det øverste organet er bystyret som er overordnet bydelene. I bydelen er det bydelsutvalg bestående av politisk valgte eller utpekte representanter.

Den administrative ledelse i bydelen består av bydelsdirektør og hans/hennes lederteam. Begrepet ”etatssjef” og ”administrasjonssjef” brukes også som en alternativ betegnelse på bydelsdirektør.

Fagforeningene er sentrale i offentlig sektor. De har formell og uformell innflytelse. Den største og mest sentrale fagforeningen i Oslo kommune er Fagforbundet som tidligere het Norsk Kommuneforbund. Avtaleverket som regulerer forholdet mellom Oslo kommune og fagforeningene gir deltakerne i mange sammenhenger rett til deltakelse og rett til å uttale seg. Fagforeningene forutsettes å representere de ansatte, og det er også utgangspunktet i oppgaven. De ansatts innflytelse kan ifølge Colbjørnsen (1999) deles inn i partsbasert og indirekte via fagforeninger og individuell og direkte i forhold til egen arbeidssituasjon. I forbindelse med konkurranseutsetting er det den første formen som er mest relevant.

Brukerne er i denne sammenheng de som benytter seg av de tjenester som bydelene produserer. Det vil i denne sammenheng være de eldre, men til en viss grad også de pårørende. Når brukertilfredshet skal vurderes intervjuer bydelen de pårørende til de som er senil demente.

En handling oppfattes å være rasjonell dersom den gjennomføres for å realisere et mål med minst mulig bruk av ressurser.

Kvalitet er sammenheng mellom ressurser og det resultatet det gir. I bystyremeldingen om konkurranseutsetting (1/98:8) definerer Oslo kommune kvalitet til å være *”Helheten av egenskaper en tjeneste har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte behov og underforståtte behov hos kjøperen og brukeren”*

Kvalitetssikring kan defineres til å være systematiske aktiviteter som gjennomføres for å sikre at kravene til kvalitet oppfylles.

Kommunens oppgaver kan som nevnt deles to. Det ene er myndighetsoppgaver som er den rett eller plikt som kommunen har til å fatte beslutninger som berører innbyggerne. Det er bare kommunen som kan utføre denne type oppgaver. Den andre er produksjon av tjenester som noen av kommunens innbyggere får. I forbindelse med konkurranseutsetting er det nødvendig å skille mellom bestiller og utfører. Dette gjøres også i økende grad i Oslo kommune, selv om det ikke foregår noen form for konkurranseutsetting. Bestiller er de som rekvirerer de aktuelle tjenestene og utfører er de som produserer det som er bestilt. Det vil være bestiller som står ansvarlig overfor samfunnet i forhold til om en tjeneste anses levert. Det er også bestiller som skal motta eventuelle klager. De vil i ettertid ta saken opp med utfører, og det vil da være et spørsmål om kontrakten er fulgt.

3.3.2 Empiriske forbindelser mellom de ulike begrepene

Konkurranseutsetting forventes å påvirke den innflytelse som politikere, den administrative ledelse, den ansatte og brukerne har på de tjenester som produseres. I og med at konkurranseutsettingen reguleres av kontrakter forventes innflytelsen å bli redusert for blant annet politikere og de ansatte. Samtidig kan det forventes at innflytelsen øker for institusjonssjef som må forholde seg til kontrakter og et styre - ikke til politikere.

3.4 Variabler

3.4.1 Enheter og definisjon av innflytelse

Enhetene i undersøkelsen er kommuner/bydeler og de tjenester som har blitt eller vurderes konkurranseutsatt. I tillegg vil den politiske ledelse, fagforeningene og den administrative ledelsen også være enheter.

En operasjonell definisjon angir hvilke operasjoner som må utføres for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under begrepet (Hellevik 1999).

De ulike aktørene vil ha ulik grad av innflytelse på ulike tidspunkt i prosessen. Grad av innflytelse vil kunne sies å være høy eller lav. For å avgjøre om innflytelsen er høy eller lav må begrepet "innflytelse" operasjonaliseres i forhold til hva som er høy eller lav innflytelse for å kunne avgjøre i hvilken grad det som observeres empirisk faller innenfor de ulike variantene av begrepet. Den enkleste måten å operasjonalisere høy eller lav innflytelse er å akseptere informantenes egen forståelse av dette. Det er imidlertid ikke holdbart fordi de vil være subjektive. En ytterligere presisering av begrepet vil kunne oppnås ved å foreta en vurdering av i hvilken grad informantenes forståelse er i tråd med virkeligheten.

3.4.2 Avhengige og uavhengige variabler

De uavhengige variablene er struktur, kultur og myter. I de tilfellene som blir vurdert i oppgaven vil det blant annet være organisasjonsstrukturen til Oslo kommune og spesielt til bydelene som omtales. Videre vil lov og avtaleverk som regulerer samspillet innad i organisasjonen være en uavhengig variabel, i og med at de er en del av strukturen. De avhengige variablene er de variabler som skal vurderes nærmere i denne oppgaven. De viktigste avhengige variablene vil være:

1. Innflytelse til aktørene under en konkurranseutsettingsprosess.
2. Innflytelse til aktørene etter at konkurranseutsetting er gjennomført. Det vil si hvordan innflytelsen har endret seg.

Variablene inneholder flere dimensjoner. Innflytelsen gjelder både for den politiske og administrative ledelse, for fagforeningene og de ansatte. For de ansatte er det to dimensjoner. Egen arbeidssituasjon og det daglige arbeidet og hvilke og hvordan de utfører tjenester for brukerne.

3.4.3 Sammenhengen mellom variablene

Organisasjonsstruktur og lov og avtaleverk forventes å ha betydning for den innflytelse deltakerne i organisasjonen har. Holdninger og verdier hos aktørene (politikere, administrativ ledelse og fagforeninger) forventes å ha en betydning for gjennomføringen av konkurranseutsettingsprosessen, og hvilken innflytelse de ulike aktørene har under selve prosessen.

Følgende uavhengige variabler:

- Organisasjonsstruktur, inkludert lov og avtaleverk.
- Kultur og myter som innebærer blant annet holdninger og verdier

Antas å påvirke følgende avhengige variabler:

- Innflytelsesmønstre i selve prosessen.
- Innflytelsesmønstre etter at konkurranseutsetting er gjennomført.

Case studier brukes normalt for å skape en dypere innsikt på et område eller i forhold til et fenomen, og til å svare på spørsmål om ”hvorfors” og ”hvordan”. Case studier er i liten grad egnet til å falsifisere hypoteser, fordi det ofte innebærer bruk av kvalitative data. Det vil derfor være vanskelig å si noe om styrke på sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel.

3.4.4 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet sier noe om studiets pålitelighet. Konstruksjons validitet dreier seg om å etablere et korrekt operasjonelt mål for begrepet som studeres. Det viktigste begrepet som må operasjonaliseres er ”innflytelse”. I en kvalitativ sammenheng er det vanskelig. Innflytelse kan måles i forhold til i hvilken grad de berørte personer selv mener at de har innflytelse, men også i forhold til i hvilken grad andre aktører mener at de har innflytelse. Jeg anser det som en tilstrekkelig operasjonalisering i denne oppgaven.

Indre validitet vil si å etablere en kausal sammenheng, hvor visse faktorer fører til andre sammenhenger og at det ikke er spuriøse sammenhenger.

Ytre validitet innebærer å fastslå i hvilke sammenhenger resultatene fra en studie kan generaliseres. Det er vanlig å mene at generalisering fra kvalitative studier er svært vanskelig eller er vitenskapelig uansvarlig. Oslo kommune har et parlamentarisk system i tillegg til å være landets hovedstad. Det innebærer at resultatene vanskelig kan generaliseres til andre kommuner i landet, men resultatene kan være relevante i forhold til andre bydeler i Oslo. Resultater av mer generell karakter som ikke kan knyttes mot Oslo kommunes organisasjonsform bør også kunne generaliseres.

Reliabilitet innebærer at undersøkelsen skal kunne repeteres av andre og at de da skal komme frem til samme resultat. Det vil si at resultatene skal kunne etterprøves. Dette er ivaretatt ved at fremgangsmåten for undersøkelsen som jeg foretar og hvilke data som brukes beskrives og dokumenteres. Det er videre ført en logg for hvordan prosessen med oppgaven har vært gjennomført og alt materiale som ikke er offentlige dokumenter og rapporter som for eksempel notater fra intervjuene er tilgjengelig for de som måtte ønske det.

3.5 Analyse

Ifølge Yin (1994:123-124) er det fire elementer som må være med i en analyse i forbindelse med case studier:

1. Analysen må vise at den bygger på alle relevante data. I tillegg bør alternative hypoteser drøftes.
2. Alle viktige alternative forklaringer må være med.
3. Analysen må konsentrere seg om de mest signifikante sidene ved case studiene.
4. Egne og tidligere meninger om saksområdet bør bringes inn i analysen.

Analysen vil bli foretatt ved at forventede funn i forhold til teori vurderes mot faktiske funn. I den grad det er samsvar mellom forventede funn og teori må teorien kunne sies å være godt egnet til å forklare og forstå fenomenet som i dette tilfellet er hvordan innflytelse endrer seg i forbindelse med konkurranseutsetting i tre bydeler.

4 Konkurransetsetting i Oslo kommune

4.1 Organisering

Oslo kommune har et parlamentarisk styringssystem. Bystyret velger et byråd (byregjering) som står ansvarlig overfor bystyret. Byrådet leder kommunens administrasjon, lager innstillinger i saker som fremmes for bystyret og er ansvarlig for at vedtak fattet i bystyret blir gjennomført. Byrådet har myndighet til å fatte vedtak, etter delegert myndighet fra bystyret. Kommunens aktiviteter utføres i stor grad av bydeler og etater, og de ulike byrådsavdelingene har direkte instruksjonsmyndighet til underliggende bydeler og etater. Bydelene regnes som et eget forvaltningsnivå. Det er en stor grad av vertikal fordeling av autoritet, samtidig som det er en omfattende desentralisering av enkelte oppgaver til bydelene. Bydelens hovedoppgave er å forvalte førstelinjetjenester som sosial-, eldre-, og primærhelsetjenesten. Bydelene har i den forbindelse en relativt stor autonomi.

Bydelene har egne bydelsutvalg bestående av representanter som er forholdstallsmessig oppnevnt fra de politiske partiene. Bydelsutvalgene oppnevnes av bystyret, men som en prøveordning var det direktevalg til fire av bydelsutvalgene i 1995 og 1999. Vedtak som fattes av bystyret er bindende for alle etater og bydeler og bydelsutvalgene må forholde seg til dette. Bydelsadministrasjonen ledes av en bydelsdirektør, som har tale- og forslagsrett i møtene i bydelsutvalget. Bydelsdirektøren kan anke vedtak som fattes i bydelsutvalgene inn for bystyret.

4.2 Bakgrunn for konkurranseutsetting

I forbindelse med budsjettbehandling for 1996 vedtok bydelene Røa og St. Hanshaugen – Ullevål å utrede konkurranseutsetting av pleie og omsorgstjenesten. Det var de lokale politikerne som fremmet forslag om dette over bordet. Høsten 1998 ble tre bydeler utpekt som prøvebydeler i forhold til konkurranseutsetting. De tre bydelene var St. Hanshaugen – Ullevål, Vinderen og Røa. De tre bydelene ble

informert om at de var valgt ut av byråd Erling Lae. På grunnlag av informant intervjuene virker det som om at det var byrådsavdelingen som var pådriver for å prøve ut konkurranseutsetting, og at dette ble kanalisert via lokallagene til Høyre i bydelene. Det synes samtidig klart at ønsket om konkurranseutsetting i hovedsak var ideologisk begrunnet. Noe av tankegangen bak konkurranseutsetting er at trusselen om konkurranse i seg selv vil være effektivitetsdrivende. Samtidig viser en undersøkelse som Vabo foretok (2001) at det er kommuner med dårlig økonomi som i størst grad foretok organisasjonsendringer.

Vedtak om konkurranseutsetting kan også sees i forhold til at Arbeiderpartibyrådet, med Rune Gerhardsen som leder, hadde gått av etter å ha hatt makten i perioden fra 1995 til 1997 og blitt erstattet av et Høyre byråd. I tiltredelseserklæringen fra Høyre 29.01.97 ble det gjort helt klart at konkurranseutsetting var en av deres merkesaker. Dette var imidlertid et mindretallsbyråd som måtte søke støtte i bystyret i de enkelte sakene. Det er noe som gjør det vanskeligere å styre, samtidig som bydelene kan utnytte sin autonomi i større grad, fordi byrådet ikke kan gi instruksjoner med mindre de har sikret seg flertall i bystyret. Dette medførte at byrådet måtte ta et skritt av gangen, slik at de ikke fikk åpen motstand i bystyret. Etter kommunevalget i 1999 ble det dannet et nytt Høyrebyråd og de etablerte en ny byrådsavdeling for service og organisasjonsutvikling. Denne avdelingen skulle blant annet ha ansvaret for konkurranseutsetting. For blant annet å støtte bydelene ble det opprettet et eget konkurranseteam. Hovedoppgaven for teamet var å utvikle konkurranseutsettingen. De har blant annet ansvaret for at alle virksomheter i Oslo kommune, inkludert de politisk valgte bydelsutvalgene får opplæring i konkurranseutsetting. De hadde også en sentral rolle i forbindelse med opplæring av de tre bydelsdirektørene som var ledere for pilotbydelene.

Det er virksomhetsleder som har ansvaret for gjennomføring av konkurranseutsettingsprosessen. Den sentrale bestillerfunksjonen er lagt til Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester. I bystyresak 336/99 ble det besluttet at etater innenfor sitt ansvarsområde hadde fullmakt til å konkurranseutsette tjenester

som utføres av kommunalt ansatte med et brutto lønnsbudsjett på 5 millioner kroner. Samme bystyresak sier videre at konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester besluttet av bystyret. Dette er et sterkt signal om sentral styring. I forbindelse med bystyrets behandling av budsjett for 2003 den 12.12.2002 endret bystyret økonomireglementet slik at byrådet fikk fullmakt til å vedta konkurranseutsetting og slik at bydelsutvalgene fikk fullmakt til å beslutte at tjenester skulle konkurranseutsette, uten beløpsgrense. Dette er en vesentlig endring av fullmaktene i forhold til vedtaket som ble fattet i 1999.

Fagforeningene har hele tiden vært mot, primært ideologisk og er bekymret for de ansattes rettigheter og arbeidsmiljø. Nå viser en undersøkelse foretatt av Asplan Analyse (Fløtre m. fl. 2002) at konkurranseutsatte sykehjem i Trondheim hadde et godt arbeidsmiljø, men det var der.

4.3 Rammebetingelser

4.3.1 Bystyremeldingen om konkurranseutsetting og kvalitet

I bystyremelding 1/98 (s.3) om konkurranseutsetting sier Oslo kommune at de ønsker å ta i bruk konkurranse *"som et av virkemidlene for å oppnå flere, bedre og billigere tjenester til beste for brukerne"*. Konkurranseutsetting forventes å konsentrere oppmerksomhet og beslutninger om tjenesteomfang og kvalitet. I bystyremeldingen foreslås det at all tjenesteproduksjon, bortsett fra noen unntak skal vurderes med tanke på konkurranse. Konkurranse anses som hovedregelen og skjerming som unntaket. Byrådet presiserer at de ikke ønsker å redusere kommunens ansvar eller å overføre oppgavene til privat sektor. Kommunen skal etter konkurranseutsetting fortsatt ha ansvaret for å finansiere tjenestene og for å føre kontroll med at kvaliteten er tilfredsstillende. Myndighetsutøvelse er noe som ikke vurderes konkurranseutsatt, og det er heller ikke praktisk mulig på grunn av blant annet kommuneloven. Hensynet til demokrati og rettsikkerhet gjør det også vanskelig å flytte myndighetsutøvelse til andre organer. Bystyremeldingen sier lite om hvordan

konkurransetsetting skal gi flere, bedre og billigere tjenester for brukerne. Konkurransetsetting er i seg selv et viktig element i New Public Management (NPM). Bedre og billigere tjenester betyr kvalitet og effektivisering og det er også sentralt i NPM. Det antas at konkurransetsetting vil gi den type effekter. Sørensen med flere (1999) argumenterer for at det er teoretisk og empirisk sammenheng mellom kostnadseffektivitet og konkurranse og at konkurranse er en avgjørende faktor i denne sammenhengen. Borchgrevink (2003) argumenterer for at konkurranse mellom tilbydere kan bedre kvalitetsnivået. Her er noe av kjernen og motsetningene i forhold til NPM. Reell konkurranse forutsetter et marked med uavhengige aktører og ”kjøpere” som kan velge fritt, og som har tilnærmet full informasjon og klare preferanser. Dette er forutsetninger som både samlet og enkeltvis ikke er oppfylt, og som samlet sett heller ikke kan oppfylles i denne type marked.

Bystyremeldingen henviser til erfaringer fra naboland, men det fokuseres på at konkurranse i seg selv ikke automatisk gir bedre ressursutnyttelse. Det må også gjøres på riktig måte. Det argumenteres ikke for hva som er gjort i land utenfor Skandinavia. Dønnum (2003) viser til at de i Sverige har erfart at konkurransetsetting har endret virksomhetenes holdninger i forhold til at de blir mer åpne for forandringer og i forhold til å adoptere nye ideer. Utgangspunktet i Sverige var endring av kommuneloven i 1992, hvor kommunene fikk større mulighet til endre driftsformer og styringsformer. Det førte til at bestiller utfører modellen ble utviklet i stor stil, og i 1999 var denne formen for organisering ifølge De Facto (1991) gjennomført for eldreomsorgen i halvparten av de Svenske kommunene. Her kan det se ut til at fristillingen er en viktig faktor og ikke nødvendigvis konkurransetsetting.

Byrådet mener at bruk av konkurranse kan bidra til at kommunens tjenesteproduksjon blir mer kostnadseffektiv og kvalitetsriktig uavhengig av hvem som utfører oppgavene. Det vil si at konkurransetsetting er et av flere virkemidler for å utvikle tjenestetilbudet. De argumenterer med at økt konkurranse kan skape indirekte gevinster ved å øve et forandringspress og øke oppmerksomheten mot ressursutnyttelse i virksomheter som drives av kommunen. Byrådet mener videre at konkurranse vil tvinge kommunen til å beskrive kvalitetskrav og innføre

kontrollrutiner. Ifølge byrådet var det ofte ikke utviklet kvalitetsmål som kunne følges opp på slutten av 1990-tallet. Problemet er de kostnadene som kommunen har ved å etablere en ordning med konkurranse, og spørsmålet er om kostnadene er mindre enn utgiftene. Det er et spørsmål som jeg ikke vil forsøke å svare på i oppgaven. I meldingen argumenteres det for at Oslos styringssystem i for sterk grad belastes med detaljorientert administrasjon av tjenesteproduksjon. Konkurransetsetting antas å bidra til konsentrasjon om beslutninger som vedrører tjenesteomfang og tjenestekvalitet. Det vil – slik jeg ser det – innebære at politikerne i større grad skal konsentrere seg om langsiktig planlegging og beslutninger vedrørende overordnede spørsmål. Samtidig viser praksis – slik det fremstilles i media – at politikere griper inn i konkrete saker på detaljnivå.

Bystyremeldingen argumenterer videre for at kommunen har betydelige utfordringer i kommende år som må løses innenfor begrensede ressurser. En faktor som også er av betydning er at kvalitetsstandarden har økt de siste årene. Det gjelder for eksempel kravet om enerom på sykehjem. Utfordringene som må løses innenfor begrensede ressurser er helt reelle, og det er neppe noen som er uenig i det. Videre *”forventes økende krav til tjenestens kvalitet og omfang, herunder krav til tilgjengelighet, valgfrihet, mangfold og service”*. Her definerer byrådet etter min mening kvalitet til å omfatte blant annet tilgjengelighet, valgfrihet, mangfold og service. Dette er elementer som er kjent fra reformer i for eksempel New Zealand og Australia. Økt krav til tjenestens kvalitet og omfang er en generell utfordring som kommunene står overfor og som blant annet er omtalt av Baldersheim og Rose (2003).

Kommunen skal fortsatt ha ansvar for å betale for tjenestene. Høyere brukerbetaling er ikke berørt i meldingen. Det argumenteres heller ikke for privatisering, snarere tvert imot siden kommunen fortsatt skal ha ansvaret for finansieringen. Det er imidlertid ikke slik at alt skal konkurransetsettes. Dersom det ikke eksisterer tilfredsstillende konkurranse – det vil si et marked – vil det ikke være aktuelt. Videre vil beredskapshensyn og hensynet til å bevare nødvendig kompetanse i kommunen også være grunner som kan begrense konkurransetsetting. Selv om

virksomhet konkurranseutsettes må kommunen beholde kompetanse i forhold til hvordan den type virksomhet drives. Dette for å kunne overta dersom en privat aktør trekker seg, eller går konkurs, og for å kunne utarbeide og følge opp kontrakter med den private aktøren.

Bystyremeldingen lister opp flere sentrale prinsipper som skal anvendes ved konkurranseutsetting. Når det gjelder prinsipper som vedrører innflytelses mønstre så er aktiv medvirkning og bruk av ansattes kompetanse sentralt. Byrådet legger til grunn at ansatte skal trekkes aktivt med i prosessen blant annet i forbindelse med utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Her er det interessant å vite hvorvidt dette er ideologisk eller praktisk begrunnet. Ansattes deltakelse kan være ønsket ut fra en faktisk ide om at de har ønsket kompetanse, men deltakelsen kan også begrunnes med at det gjør implementeringen enklere. Konkurranseutsetting kan oppfattes som en mistillit til kommunalt ansatte, og da er det nærliggende å tro at årsaken til at ansatte gis innflytelse ikke er begrunnet i ideologi, men i en praktisk forståelse av at dersom det skal kunne gjennomføres må de ansatte involveres på en eller annen måte. Informasjon til alle berørte parter er også et sentralt prinsipp. I forhold til struktur ble det også bestemt at all konkurranseutsetting i Oslo kommune skal følge en felles fremgangsmåte som innebærer følgende faser:

1. Initieringsfasen.
2. Situasjonsbeskrivelse.
3. Modellvalg og videre prosess.
4. Gjennomføringsfasen.
5. Driftsfasen.

En klar struktur er noe som gjør en prosess mer forutsigbar og gjør det lettere for de involverte parter å kunne øve innflytelse. Dette vil gjelde for alle som er involvert i prosessen eller som ønsker å være involvert i prosessen.

4.3.2 Avtale om medinnflytelse/medbestemmelse

Hovedavtalen inngått mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene inneholder blant annet en avtale om medinnflytelse og medbestemmelse. Avtalen

inneholder egne bestemmelser om konkurranseutsetting. Hovedbestemmelsen er at de som er medlemmer av Medbestemmelsesutvalget (MBU) skal trekkes aktivt med i prosesser som vedrører konkurranseutsetting. Et medbestemmelsesutvalg består av et likt antall representanter fra arbeidstakerne og arbeidsgiversiden. Ved stemmelikhet arrangeres et nytt møte og da har leder av utvalget – som alltid er arbeidsgiver – dobbeltstemme. Arbeidsgiver forpliktes til å organisere arbeidet på en slik måte at medvirkning er sikret i hele prosessen. Videre skal informasjon gis på et så tidlig tidspunkt som mulig. Alt dette er i samsvar med det som fremkom fra Byrådet i bystyremelding 1/98. Denne type avtaler medfører at de ansatte har en god del innflytelse ved deltakelse i prosessen selv om de ikke har besluttende myndighet. Det gjør det også mulig for arbeidstakerne å påvirke i hvilket tempo prosessen foregår. Besluttende myndighet ligger til kompetent organ som kan være bydelsutvalget eller bystyret alt etter størrelsen på det som konkurranseutsettes. Besluttende myndighet vil imidlertid fatte sin beslutning på det grunnlag av det arbeidet som partene har gjort, og da har alle som har deltatt en eller annen form for innflytelse.

4.3.3 Ansattes rettigheter

Når en virksomhet konkurranseutsettes og overføres til en privat aktør defineres dette som en virksomhetsoverdragelse og utløser flere rettigheter som er nedfelt i blant annet Arbeidsmiljøloven (AML). Det vil være et forbud mot oppsigelser jfr. AML § 73 C nr. 1, men det gjelder bare oppsigelser i forbindelse med overdragelsen. De ansatte beholder individuelle lønns- og arbeidsvilkår jfr. AML § 73 B nr. 1. Dette innebærer at ny arbeidsgiver er bundet av de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder på det tidspunkt virksomhetsoverdragelsen inntreffer. På den annen side vil kollektive rettigheter opphøre jfr. AML § 73 B nr. 2. Dette innebærer at for eksempel at tariffbestemmelser om arbeidstakernes medbestemmelse ikke overføres. Ny arbeidsgiver har heller ikke plikt til å yte pensjon jfr. AML § 73 B nr. 3. Det gjelder ifølge Bugge og Rasmussen (1999) også uførepensjon og etterlattepensjon.

Konsekvensen er at private aktører kan legge inn lavere anbud fordi de ikke er forpliktet til å betale pensjoner.

I forbindelse med konkurranseusetting har det vært viktig for NKF å sikre de ansattes rettigheter og muligheter til sikkert arbeide. I den forbindelse fikk de presset frem et regelverk om fortrinnsrett til reansettelse i Oslo kommune i forbindelse med virksomhetsoverdragelse. Dette regelverket innebærer at arbeidstakere som har vært ansatt i Oslo kommune i minst to år og som overføres til ny arbeidsgiver har fortrinnsrett til ledige stillinger i Oslo kommune i de to følgende år.

4.3.4 Bestiller og utførerorganisering

En forutsetning for å kunne konkurranseutsette tjenester er at det skilles mellom bestiller og utførere. Den enhet som skal utarbeide konkurransegrunnlaget, evaluere, kontrollere og følge opp må være klart skilt fra enheter som skal konkurrere om tilbudet. De berørte bydeler og etater som skal gjennomføre en konkurranseusetting har derfor organisert seg slik at de har en bestillerenhet og en utfører enhet. Bestillerenhetene ivaretar myndighets- og forvaltningsoppgavene. Dette innebærer blant annet vurdering av brukerbehov, saksbehandling, klagebehandling, kontroll og oppfølging av tjenesten. Kontroll og tilsyn innebærer blant annet å sikre at kravene til tjenesten oppfylles av de som leverer tjenestene, enten dette er kommunale eller private aktører. Dette er oppgaver som ikke kan settes ut til private aktører. Bestillerenheten er den instansen som utøver kommunens ansvar for at tjenestene blir levert til brukerne. Hensikten med denne delingen er å få større sikkerhet for habilitet og likebehandling mellom private og eksterne leverandører. Bestillerenheten må kunne bestille riktig innhold i tjenesten uavhengig av om det er private eller offentlige aktører som utfører tjenesten. Bestillingen vil foregå på to nivåer. Et systemnivå som er avtalen og på individnivå som gjelder tjenester til den enkelte bruker innenfor de rammer som kontrakten trekker opp. Utfører enheten skal etablere konkurransedyktige strukturer, definere produktet de skal levere og inneha tilstrekkelig kompetanse. De skal også utarbeide forslag til tilbud og foreta

forhandlinger. Dersom konkurranseutsatte tjenester skal levere tilstrekkelig kvalitet, må kommunen ha tilstrekkelig bestillerkompetanse.

KS hevder i sin veileder (2002) at den klareste gevinsten ved denne type organisering er at kommunene har måttet tenke gjennom og definere tjenestekvalitet, og at politikerrollen endrer seg fra å fokusere på produksjon til å fokusere på kvalitet og bestilling. Reduserte kostnader anses ikke som et moment av betydning. KS hevder videre at politikernes mulighet til å gripe direkte inn i tjenesteproduksjonen blir redusert ved denne type organisering. Som et negativt element med denne type organisering trekker KS frem muligheten for økt fragmentering i det tilbudet som gis. En annen mulig negativ faktor er at kommunen gjør seg selv sårbar ved at kompetanse om drift av tjenester ikke beholdes. Dette innebærer at det er vanskelig å reversere en konkurranseutsetting når den først er gjennomført.

Konkurranseutsetting medfører også nye kostnader for kommunene, både engangsinvesteringer og langsiktige kostnader. Før en virksomhet skal konkurranseutsettes kreves det en utredning og ofte en omstilling som er medfører kostnader. Deretter skal det utarbeides et anbudsdokument og inngås avtale. Videre vil det påløpe løpende oppfølgingskostnader. De totale kostnadene som er nevnt må sammen med kostnadene for å produsere tjenestene være lavere enn det tidligere kostet å drive virksomheten kommunalt, dersom konkurranseutsetting skal være lønnsom.

I behandlingen av bystyremelding 1/98 ble det presisert at det som hovedregel skal legges inn internt bud når kommunens tjenesteområder skal konkurranseutsettes. For best mulig å kunne gjennomføre dette ble det i bystyresak 710/00 opprettet et foretak; Kommunal konkurranse. Rød valgallianse (RV) og Sosialistisk Venstreparti (SV) stemte imot. I forbindelse med at saken ble behandlet foreslo RV at det skulle arrangeres en studietur med representanter fra alle partier til Helsingborg og Göteborg for å høste erfaringer med konkurranseutsetting av omsorgstjenester.

Foretakets oppgave er å utarbeide og avgi interne bud, samt være ansvarlig for å drive tjenester dersom internbudet vinner. Det siste innebærer å være oppdragsgivers motpart. Et internt bud er et tilbud som utarbeides av en kommunal

enhet og som deltar i konkurransen med eksterne budgivere. For å unngå at bydelsdirektørene skulle bli inhabile ble det bestemt at de virksomheter som skulle konkurranseutsettes skulle overføres Sekretariatet for internbud som ble opprettet 01.01.1999 og som 01.01.2001 endret navn til Kommunal konkurranse. I Kommunal konkurranse var fagforeningene aktive og deltok i arbeidet med å utarbeide tilbud.

Modellen med kommunalt foretak ble valgt fordi det gir den største økonomiske handlefrihet. Byrådssak 311/00 og bystyresak 710/00 argumenterer med at Oslo kommune har andre rammebetingelser enn private aktører fordi kommunen må følge kommuneloven, kommunale økonomibestemmelser, og kommunens avtaleverk med ansattes organisasjoner. Dette er noe som medfører utgifter som et foretak ikke har kontroll over. Ved lokale lønnsoppgjør vil foretaket måtte forholde seg til sentrale rammer som bestemmer hvor mye som skal brukes, samt forholde seg til de sentrale justeringer som Oslo kommune fremforhandler. Foretaket var også bundet opp i forhold til å bruke kommunens system for regnskapsføring og kommunens IT system. I tillegg videreføres de ansattes pensjonsavtaler. Et foretak vil også, som nevnt, måtte ta hensyn til blant annet kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Dette innebærer at det er svært mange faktorer som begrenser foretakets handlingsrom. Private leverandører arbeider innenfor rammen av selskapslovgivningen. Et kommunalt foretak kjennetegnes ved at styret har stor myndighet i forhold til den virksomhet som skal drives. Dette innebærer imidlertid ikke en fullstendig fristilling. Det politiske nivået vil kunne gripe inn. Et eksempel på dette er Oslo sporveier som er et kommunalt eid aksjeselskap. Et vedtak i styret i Sporveien om å heve takstene ble ikke gjennomført på grunn av politisk motstand. Delegasjonsprinsippet som gjelder i kommunen er snudd opp ned, ved at begrensinger for styret må spesifiseres. Styret i Kommunal konkurranse består av syv medlemmer. Fem medlemmer oppnevnt av byrådet og to medlemmer valgt av og blant de ansatte. Styret har myndighet tilnærmet det styret i et aksjeselskap har, men som kommunalt foretak er de ikke et selvstendig rettssubjekt. Det innebærer at det er kommunen som er arbeidsgiver for de. I byrådssak 12/04 foreslår byrådet å endre antallet medlemmer i styret fra syv til fem. Hvor tre oppnevnes av byrådet og et

medlem velges av de ansatte. Dersom vi tillater oss å anta at antallet deltakere har en betydning for innflytelse innebærer dette at de ansatte får redusert innflytelse.

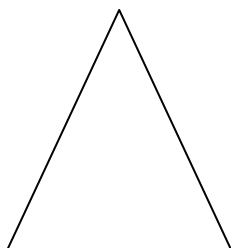
Kommunerevisjonen har i en rapport 17/2003 vurdert opprettelsen av Kommunal konkurranse. De konkluderer med at *”Svakheter i planlegging og gjennomføring fra eier (byrådet representert ved Byrådsavdelingen for finans (FIN)) har ført til store problemer med økonomisk styring og oppfølging av foretaket de to første driftsårene”* Noe av hovedelementene i kritikken er sen oppnevning av styre, dårlig kontinuitet i ledelsen og manglende økonomikompetanse. Kommunerevisjonen oppfordrer også Byrådet til å utarbeide en strategi for selve eierskapet.

I en rapport som evaluerer Kommunal Konkurranse OSLO KF sier Dønnum (2003b) at KKKF fremstår som litt ”kommunegrå”. I den forbindelse er det et viktig moment at et av hovedformålene med KKKF var å samarbeide med de ansatte når tilbud skulle utarbeides. De kommersielle aktørene har kun som formål å gi eierne størst mulig gevinst. Her er kanskje et av de større problemene for kommunal virksomhet som skal konkurrere med privat sektor. Problemet med ulike målsettinger for kommunal og privat sektor når det skal tas avgjørelser er også noe som for eksempel Simon (1997) har påpekt. Et annet problem for foretaket og for så vidt også de politiske myndigheter er at konkurranseutsettingen i Oslo kommune ikke har blitt så omfattende som planlagt i begynnelsen. Dette innebærer problemer for foretaket fordi få kontrakter gjør økonomien mindre fleksibel.

Desember 1998 la byrådet frem et forslag til regelverk for bystyret som blant annet sikret organisasjonene plass i kommunens anskaffelseskomité. Komiteen skulle involveres dersom det gjaldt anskaffelser over 15 millioner kroner. Komiteen har kun en rådgivende funksjon og er ment som en støtte for bydelsdirektøren.

Bestiller- og utfører organisering gir tre hovedaktører.

Bruker



Bestiller

Utfører

I den tradisjonelle kommunemodellen var det normalt to hovedaktører; kommunen og brukeren. Modellen antas å gi brukerne noe mer innflytelse fordi eventuelle klager rettes til bestiller som tar klagen opp med utfører. I den tradisjonelle modellen hvor bestiller og utfører ikke er atskilt kan det være vanskeligere å nå frem med klager, fordi det er samme enhet som vedtar hvilke tjenester som skal gis og som har ansvaret for å utføre tjenestene.

4.3.5 Kontraktsoppfølging

Byrådsavdelingen for Service og organisasjonsutvikling (SOU) har i samarbeid med bydelene Røa, Vinderen og St. Hanshaugen - Ullevål utviklet et system for kvalitets- og kontraktsoppfølging. Systemet skal sikre tett oppfølging av tjenestene og bygger på tre hovedelementer som er årlig intervjurunde, dybde intervjuer og deltakende observasjon annethvert år, og en akuttdel som skal tre i beredskap dersom alarmerende informasjon kommer inn. Hensikten med oppfølgingen er å kontrollere at leverandøren leverer det som er avtalt. Kontroll fører til at den som blir kontrollert føler et press mot å yte, samt at det kan identifiseres faktorer som ikke er i tråd med avtalen. Det vil si at kontroll er en viktig metode for å ha innflytelse. Kontroll kan være svært ressurskrevende og det er også noe som bydelene bekrefter at de bruker en del tid på. SOU sier selv at de har fått inspirasjon til modellen i Stockholm, Kungsholmen Stadsdel som selv har utviklet et eget system for oppfølging av leverandører innen pleie og omsorg. Oppfølgingssystemet tar utgangspunkt i de kontrakter som er inngått. Videre sies det at det skal *"Kunne forevises politisk nivå slik at de får kunnskap om kvaliteten i virksomheten"*

I bystyresak 782/97 om kvalitetskriterier ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester vedtok de at kommunen skal ha fullt innsyn i og fortløpende vurdere kvaliteten på tjenestene. I bystyresak 204/98 om Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie og omsorgstjenesten stilles det blant annet krav om at tjenestens innhold og kvalitet skal

være i tråd med enkeltvedtak og at tilbudet skal tilpasses den enkelte i tråd med en omsorgsplan. Videre sies det at brukeren skal motta tilstrekkelig informasjon om muligheter og begrensninger. Samt at hver enkelt bruker skal ha en kontaktperson. Oslo kommune vedtok i byrådssak 326/98 at brukerundersøkelser skal brukes av alle sykehjem i Oslo, både de som er konkurranseutsatt og de som drives av kommunen. Dette for å måle kvaliteten og dokumentere tjenestekvaliteten. Dette gjøres ved å bruke et verktøy som heter ISIT. ISIT er basert på et spørreskjema med spørsmål om bakgrunnsdata og spørsmål knyttet til fire kvalitetsaspekter som er; brukerservice, samspill og møte med personalet, medbestemmelse og selve pleie og omsorgstjenesten. Brukerundersøkelser er ikke et sikkert verktøy, og gir ikke nødvendigvis informasjon om hvorvidt tjenestene som leveres er i tråd med det som er avtalt. Brukerne kan være mer eller mindre fornøyd med de tjenester som det er avtale om at skal leveres. Det vil si at det som måles i like stor grad er brukernes forventinger til tjenestene. Et annet problem kan være at brukerne vil ha problemer med å skille mellom hva som er bydelens og leverandørens ansvar å levere. I tillegg til brukerundersøkelser brukes Gerix for å kartlegge og dokumentere pleietyngdemåling. Deltakende observasjon trekkes frem som det viktigste arbeidsredskapet i forhold til kvalitetsoppfølging. I Byrådssak 272/03 behandlet bystyret forslag til et nytt kvalitetsmålingssystem for sykehjem i Oslo. Systemet skal være felles for alle sykehjem uavhengig av hvem som utfører tjenesten. Kvalitetsmålingssystemet skal bestå av tre hovedelementer; revisjonsbesøk, objektive indikatorer og brukerundersøkelser. Brukerundersøkelsene skal rettes både mot brukere og ansatte. Det fremkommer klart i saken at brukernes innflytelse er sentral. Det er videre viktig for byrådet at det er et felles system for hele Oslo. Fordi det ifølge saksfremstillingen ikke er mulig å kjøpe denne type målinger hos eksterne aktører foreslår byrådet å opprette en sentral enhet som skal stå for målingene ved alle sykehjemmene i Oslo. Det vil si at det gjennomføres en sentralisering av kontroll og oppfølging. De begrunner det også med at det vil være mest økonomisk, isteden for at hver bydel skal ha sin enhet.

4.4 Konkurransetsetting – sentralt nivå

I forbindelse med konkurransetsetting er det to viktige nivåer. Det ene er Byrådet, Bystyret og den sentrale forvaltningen. Det andre nivået er bydelsutvalgene og bydelene. Administrativt ansatte i bydelene og lokale fagforeninger mener at det var Høyrebyrådet som tok initiativ til konkurransetsetting. Mari Sanden som er leder av Fagforbundet som den gang het Norsk kommuneforbund (NKF) mener at det var de lokale politikerne som var mest ivrig etter å få i gang konkurransetsetting, og som startet prosessen med vedtak i Bydelsutvalgene i forbindelse med budsjettbehandling i 1995. Ivrige lokalpolitikere oppfattes av Fagforbundet som et problem i denne type prosesser fordi de ønsker at det skal gå fort og fordi de ikke fullt ut forstår at konkurransetsetting er en anskaffelsesprosess som nødvendigvis må ta tid, og som krever grundige forberedelser.

NKF sentralt i Oslo synes det var vanskelig å ta stilling til hva de skulle gjøre – når forslaget om konkurransetsetting kom – i og med at de prinsipielt er mot konkurransetsetting. Forbundet sentralt var enda mer skeptiske. NKF mener at omsorg er en offentlig oppgave. De mener også at det som skjer i praksis er at arbeidsgiveransvaret privatiseres og at profitt blant annet hentes inn ved å gi ansatte dårligere vilkår. NKF mener også det er betenkelig at bydelsutvalgenes oppgave blir å bestyre kontrakter. I forhold til tanken om lokalt demokrati har NKF et viktig poeng her. Det enkleste hadde vært å gå i tog med faner og flagg, men det hadde ifølge Mari Sanden ikke gagnet medlemmene. Noen fanemarkeringer var det imidlertid i Borggården i forbindelse med budsjett behandlinger. Når NKF etter hvert stod overfor valget mellom de to strategiene avstandstaking og involvering valgte NKF å utvikle en strategi som gikk ut på å delta og være tilstede der arbeidet med konkurransetsetting foregikk (From, Heløe og Kolberg 2003). From, Heløe og Kolberg mener videre at en konsekvent ideologisk avstandstaking ville krevd avstand og at NKF derfor valgte å kjempe for å vinne anbudet, istedenfor å kjempe mot konkurransetsetting. Internbud var den eneste måten fagorganisasjonene kunne sikre at kommunalt ansatte fikk drive tjenesten i kommunal regi.

Når det var klart at det skulle gjennomføres en prosess i forhold til konkurranseutsetting tok byråd Erling Lae og finansbyråd Heidi Larsen kontakt med NKF for å avtale hvordan prosessen skulle gjennomføres. I den forbindelse var det mange uformelle samtaler mellom partene. Oslo kommune var interessert i at dette skulle skje "uten et blodbad" og da var det nødvendig å få med seg fagforeningene på hvordan dette skulle gjennomføres i praksis. Det var begrenset kunnskap om konkurranseutsetting og NKF la derfor vekt på at det måtte gjennomføres en grundig opplæring og analyse først. Dette var noe som ifølge From, Heløe og Kolberg (2003) førte til at kommunen oppdaget problemer som de ikke hadde sett før. De mener videre at dette var kunnskap som NKF brukte til å senke tempoet i prosessen, men på den annen side bidro det til at den i større grad ble gjennomført på riktig måte i forhold til lov og avtaleverk. Både kommuneloven og Arbeidsmiljøloven la føringer på hvordan en slik prosess skal og bør gjennomføres. På bakgrunn av informantintervjuer får jeg et klart inntrykk av at NKF også ønsket å utsette prosessen og sørge for at den tok lengst mulig tid. Kontakten mellom finansbyråd Heidi Larsen og leder av NKF oppfattes av NKF å være den viktigste uformelle kanalen i forbindelse med konkurranseutsetting i de tre bydelene. I tillegg var konkurranseteamet viktig. NKF mener at det var de lokale politikerne som hadde minst innflytelse under prosessen fordi lov og avtaleverk la sterke føringer på hvordan det skulle foregå. NKF la stor vekt på opplæring av sine lokale representanter. Opplæring av de som skal delta er en viktig metode for å få større innflytelse, og NKF synes å ha hatt dette som en helt klar strategi. På tross av klart lov og avtaleverk opplevde NKF det som et problem at bydelen ikke alltid fulgte bestemmelsene. Det er et eksempel på at strukturer ikke er noen garanti for innflytelse.

Kontaktutvalget som er et formalisert organ hjemlet i avtaleverket i Oslo kommune som består av 14 medlemmer, 7 fra foreningene og 7 fra Oslo kommune hvorav flere fra den politiske ledelse. Kontaktutvalget skal fungere som et informasjons- og rådslagningsorgan. I forbindelse med konkurranseutsetting av tjenester i de tre bydelene var konkurranseutsetting tema på møtene hver måned.

Ifølge NKF var det et møtepunkt hvor ”mye kunne skje” etter møtene. Det vil si en uformell kanal. NKF mener selv at de hadde veldig stor innflytelse i prosessen i og med at de var den sentrale arbeidstakerorganisasjonen. Sykepleierforbundet var ifølge fagforbundet mer interessert i det faglige. I februar 1997 opprettet finansbyråden et Arbeidsutvalg for kontaktutvalget som kun bestod av finansbyråden og lederen av NKF i Oslo. Ifølge From og Heløe (2000) ble dette et viktig diskusjons- og samarbeidsorgan hvor utformingen av konkurranseutsettingen var et viktig tema.

Det var viktig for NKF at det var alternativer til konkurranseutsetting og som et resultat av dette ble det etablert prøveordninger i bydelene Stovner og Ekeberg hvor det skulle gjøres forsøk med omstilling. Hensikten var å kunne sammenligne det som skjedde her med konkurranseutsatte virksomheter og se på forskjeller og likheter. Det var og viktig for NKF å få etablert et prinsipp om at kommunen selv skulle levere inn et anbud. Dette ble ivaretatt ved etableringen av Kommunal konkurranse.

Mari Sanden mener at noen av de viktigste verdiene for de ansatte er trygghet, troverdighet og at oppgavene er å tjene innbyggerne og forvalte fellesskapets verdier. De ansatte har en formening om hva det vil si å gjøre en god jobb, og de vil gjøre jobben selv om den ikke er nedfelt i en kontrakt. De aller fleste har bevisst valgt kommunen som arbeidsplass. Det er samtidig klart at mange har valgt kommunen fordi det er en trygg arbeidsplass og fordi det er svært liten sjanse for å miste arbeidet. Mari Sanden mener at det ikke er vesentlige verdier hos de ansatte som hindrer omorganisering. Problemet er etter hennes mening at det stilles likehetstegn mellom omorganisering og økonomiske kutt, og at kommunen aldri rekker å prøve de omorganiseringene som foregår og som er vedtatt før en ny omorganisering iverksettes.

En annen viktig aktør på sentralt nivå har vært Service bedriftenes landsforbund. Det samme gjelder Norlandia, Acta og ISS. De øvet press i forhold til å få til mer konkurranseutsetting og gjør det fortsatt.

Etableringen av Kommunal Konkurranse innebærer en sentralisering av produksjonen av tjenester. Sentralisering innebærer at tjenester som før var

desentraliserte blir sentralisert. Sentraliseringen kan oppfattes som uttrykk for et ønske om at den sentrale ledelsen i kommunen ønsker å få bedre styring. Samtidig beholdes det desentraliserte elementet ved at det er bydelen som foretar bestillingen av tjenestene. Det innebærer også en politisering ved at produksjon av helse og sosialtjenester som er bydelenes ansvar løftes opp på bystyrenivå og det er diskusjoner om hvem som skal ha fullmakt til å foreta konkurranseutsetting. I den første perioden var det bystyret som hadde denne fullmakten, og for eksempel Arbeiderpartiet var sterkt i mot å gi bydelene eller byrådet fullmakter på dette området. De uttalte blant annet at delegering kunne innebære en blankofullmakt til å avskaffe folkevalgt kontroll av kommunens oppgaver.

5 Konkurransetsetting i bydelene

5.1 Bydel Røa

5.1.1 Prosess

Bydel Røa grenser mot Nordmarka og Bærum. Bydelen har over 21 500 innbyggere. I forbindelse med omorganisering for å få færre bydeler ble bydelen fra 2004 slått sammen med Vinderen bydel og de to bydelene har fått navnet Vestre Aker. Røa bydel var den første bydelen i Oslo som gjennomførte konkurransetsetting av helsetjenester. Bydelsutvalget i bydelen var direkte valgt og Høyre hadde i perioden 1995 – 1999 rent flertall med 7 av 13 representanter.

I forbindelse med behandling av budsjett for 1996 vedtok bydelsutvalget i desember 1995 at tjenester skulle konkurransetsettes. Det ble fremmet et forslag over bordet av flertallet som bestod av Høyre, Fremskrittspartiet og felleslisten for Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Forslaget ble vedtatt med 10 mot 3 stemmer. Høyre var foregangspartiet og drev prosessen fremover. Hovedmotsetningen gikk mellom det politiske flertallet og mindretallet pluss fagforeningene. For den lokale fagforeningen var dette noe følelsesmessig helt nytt. Retorikken fra NKF var skarp og rettet seg mot private aktører som skulle ha profit. Administrasjonen ble av fagforeningene beskrevet som slavisk lojale mot politikerne. Ifølge Nesheim og Vathne (2000) var dette et klart politisk og ideologisk vedtak. De lokale politikerne argumenterte for å spare penger og det var ikke diskusjoner om alternative måter å nå dette målet på for Høyre. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti var uenige og foreslo en omorganisering i forståelse med de ansatte. Dette var et konkret forslag. Høyre argumenterte for at dette ikke var mulig og for den lokale fagforeningen ble det oppfattet som om Høyre hadde stor tiltro til private og liten tiltro til kommunalt ansatte. NKF mener også at politikernes klare melding var at de visste best og de visste hva de gjorde. NKF mener videre at politikerne

hadde bestemt seg på forhånd og ville gjennomført konkurranseutsettingen uansett. Selv om vedtaket i utgangspunktet var klart ble det liggende i en skuff en tid før det ble gjort noe mer med det. Det kan tyde på at vedtaket hadde en symbolverdi for politikerne ved at det var viktigst i første omgang å få fattet et vedtak, og ikke å gjennomføre det.

Røa bydel søkte i november 1996 Byrådsavdeling for Eldre og bydelene om å få konkurranseutsette bydelens helsesenter. Søknaden ble avslått av det sittende Arbeiderpartibyrådet som ikke ville prioritere ressurser til den utredningen som måtte gjøres før konkurranseutsetting kunne gjennomføres. Bydelen brukte likevel noe tid på å utrede alternativer og søkte byrådsavdelingen på nytt i 1997 når Høyrebyrådet hadde overtatt. Søknaden ble innvilget 16.06.1997 og Røa bydel fikk støtte til å foreta en utredning. Bydelen argumenterte blant annet med at de ville utarbeide en håndbok som kunne brukes av andre bydeler senere. Prosjektet startet i desember 1997 og ble avsluttet i september 1998. Lokale tillitsvalgte var representert i prosjektgruppa og de sentrale tillitsvalgte i en styringsgruppe. Ved å delta i denne gruppa fikk fagforeningene en unik sjanse til å påvirke fremtidig konkurranseutsetting i Oslo fordi Røa var et pilotprosjekt. Samtidig benyttet foreningene anledningen til å problematisere og kreve grundige analyser. Dette gjorde at tempo i prosessen ble senket. Noe som trolig var en helt klar strategi for fagforeningene. Foreningene ønsket også at beslutninger om konkurranseutsetting skulle være sentralisert. Dette fordi det ville gi fagforeningen større mulighet for innflytelse fordi det er lettere å holde oversikten. De argumenterte blant annet med at lokale politikere og administrasjon lett kunne miste oversikten og at det kunne føre til at kommunen mistet kontroll med den kommunale tjenesteytingen.

Fagforeningene hadde jevnlige formøter med AP og SV før møtene i bydelsutvalget, og ifølge NKF var det et tett samarbeid. Møtene kunne vare inntil en ½ time før selve møtet i Bydelsutvalget begynte. Samme type uformelle møter ble arrangert i bydel St. Hanshaugen – Ullevål, og det kan se ut til at denne type møter er en viktig uformell arena hvor de ansatte har innflytelse i bydelene.

De viktigste argumentene for NKF mot konkurranseutsetting i Røa var hensynet til arbeidsmiljøet, det å sikre faste stillinger for de ansatte, samt at pensjonen ville bli redusert. I tillegg til dette ble det argumentert med at omsorg for andre mennesker bør utføres av det offentlige og at private aktører bare vil tjene penger. NKF mener selv at de ansatte er endringsvillige, men at de ønsker en inkluderende omorganisering hvor de ansatte blir tatt med på råd og har en reell innflytelse.

Bydelen hadde en presset økonomi og et merforbruk på 4 millioner kroner og det formulerte hovedmålet ved konkurranseutsettingen var å få mest mulig kvalitet og effektivitet. Det viktige var pris og kvalitet og forholdet mellom pris og kvalitet. I dette lå det en ideologisk tro på at konkurranse fører til bedre kvalitet fordi alle må skjerpe seg. Det var ikke noen reell diskusjon på møtet i forhold til alternative måter å nå målet om innsparinger på. I perioden frem til det var klart for konkurranseutsetting var administrasjonen, politikere og fagforeninger på studieturer til Stockholm og Teby for å se på konkurranseutsetting. På en av turene deltok også en representant for en brukergruppe for funksjonshemmede. NKF mener at det fremkom negative erfaringer fra studieturen som det ikke ble tatt hensyn til. De pekte blant annet på manglende ivaretagelse av de ansatte og det var liten tid til den enkelte bruker. NKF oppfattet turen som en symbolsk handling og ikke som et reelt forsøk på å vurdere om konkurranseutsetting var et alternativ.

Vedtaket om konkurranseutsetting ble etter hvert trukket tilbake etter ønske fra bydelsdirektør og erstattet med et vedtak om utredning. Det var nødvendig å undersøke om det faktisk var mulig å gjennomføre en konkurranseutsetting først. Det opprinnelige vedtaket innebar konkurranseutsetting av både sykehjem og hjemmetjenesten. Det siste ble tatt ut av vedtaket for å hindre at bydelen ble for sårbar. Det kunne oppstå problemer dersom alt var konkurranseutsatt og bydelen ikke hadde beholdt noe kompetanse og drift på området. Etter at det nye vedtaket var fattet ble det gjennomført et utredningsprosjekt for å vurdere hvorvidt det var mulig å konkurranseutsette tjenestene i bydelen. Den administrative ledelse og fagforeningene var sentrale i utredningsprosjektet. De mest sentrale stillingene i administrasjonen i den forbindelse var bydelsdirektør, PRO-sjef (PRO = Pleie

Rehabilitering og Omsorg) og personalsjef. Det var ingen uenighet innad i ledergruppa i bydelen i forhold til hvorvidt konkurranseutsetting skulle gjennomføres eller ikke. Det ville heller ikke vært naturlig, i og med at dette var en politisk beslutning.

Fagforeningene var ideologisk mot en konkurranseutsetting og argumenterte med at det var det offentlige som burde utføre denne type oppgaver og at konkurranseutsetting var en trussel mot velferdsstaten. De argumenterte videre for at det ville bli vanskelig å rekruttere mangelpersonell som blant annet sykepleiere og at de ansatte ville få dårligere pensjon. Det siste har vist seg å være riktig. Når vedtaket først var fattet konsentrerte de seg imidlertid om å sikre rettighetene til de ansatte, selv om de hele tiden underveis markerte at de var mot. De forsøkte blant annet å slåss for at de ansatte skulle kunne få bli igjen i Oslo kommune, men nådde ikke frem med det kravet. De ansatte beholdt imidlertid sine individuelle rettigheter i forbindelse med overføringen. Den største påvirkningsmuligheten hadde fagforeningen i forhold til å påvirke kvaliteten og bemanningen i det konkurranseutsatte tilbudet. Fagforeningene argumenterte også i forhold til problemet med at de ansatte kunne risikere å få ny arbeidsgiver hvert 3. eller 4. år i forbindelse med at kontrakten ble lyst ut på nytt og nye aktører kunne vinne.

I arbeidet med selve konkurranseutsettingen var byrådsavdelingen tungt inne og koordinerte mye av prosessen. Dette ble gjort via konkurranseteamet i Rådhuset. Det viktigste uformelle fora i denne prosessen var ikke i bydelen, men det samarbeidet som de tre berørte bydelsdirektørene hadde. Bydelsdirektørene mener at gjennomføring av den type prosesser forutsatte engasjerte bydelsdirektører. Administrasjonens samarbeid med fagforeningene lokalt var formalisert, og det var ikke noen uformelle fora i den sammenheng. Det største hinderet i forhold til å gjennomføre konkurranseutsettingen var ifølge bydelen sendrektighet i sentrale politiske organer som byrådet og bystyret, og det stoppet opp flere ganger av den grunn. Det skyldes ikke at de arbeidet for sakte, men at sakene ble grundig behandlet og fordi de var opptatt av å gjøre alt riktig første gangen. Konkurranseutsetting var et politisk hett tema og da var det viktig å gjøre alt pinlig korrekt.

I desember 1996 ble det vedtatt at Hovseterhjemmet skulle konkurranseutsettes. En prosjektgruppe ledet av bydelsdirektøren utarbeidet konkurransegrunnlag. I prosjektgruppen satt personalsjef, økonomisjef, en avdelingssjef og tre tillitsvalgte. Det ble også benyttet ekstern kompetanse for å utarbeide konkurransegrunnlaget. De totale kostnadene ved å utarbeide dette grunnlaget er beregnet til å utgjøre 3 millioner kroner. Fagforeningene fikk grunnlaget sendt ut til kommentar før det ble offentliggjort.

Bydelen innførte i 1998 et skille mellom bestiller og utfører for alle pleie- og omsorgstjenester. Omorganiseringen ble gjennomført i 1999, og bestillerfunksjonen ble lagt til bydelen. Bydelsdirektør hadde ansvaret for bestillinger på overordnet nivå og et servicekontor skulle ta seg av enkeltvedtak om tildeling av tjenester, og daglig kontakt med utfører. Det overordnede nivået skulle blant annet beslutte hvem som skulle få ansvaret for driften av Hovseterhjemmet. Driften av Hovseterhjemmet ble overført til Sekretariatet for internbud (SIB) i perioden frem til konkurranseutsettingen. SIB var direkte underordnet byrådsavdelingen. Bydelen så en klar fordel ved delingen i bestiller og utfører og mener at det gir bedre oversikt og budsjettstyring. Det er også en organisering som synes å ivareta brukernes rettigheter i større grad fordi det er forskjellige instanser som tar seg av bestilling inkludert beslutning om hvilke tjenester brukeren skal ha og utførelse eller produksjonen av tjenesten. Endelig vedtak om konkurranseutsetting ble fattet av Bystyret 05.05.1999 i sak 279/99. Konkurranse ble utlyst 01.12.1999 og det ble avholdt en tilbudskonferanse 18.01.00. Frist for å levere anbud ble satt til 01.02.2000. Det var fire som leverte inn anbud og de var Norsk Omsorg og Rehabilitering AS (NOR), Norlandia Omsorg, ISS omsorg og Sekretariatet for Internbud. Det var NOR som vant konkurransen, og avtale ble inngått 26.06.2000.

Ved valg av tilbud ble det understreket at det ville bli lagt vekt på; leveringsdyktighet, leveringssikkerhet, servicegrad, kvalitet på tjenesten og pris for hele kontraktsperioden. Bydelsdirektøren, sammen med ansvarlig avdelingssjef og ekstern konsulent vurderte de innkomne tilbudene. I tillegg ble tilbudene vurdert av den sentrale anskaffelseskomiteen. Fra det tidspunkt fristen for å levere anbud var

gått ut og frem til det ble klart hvem som fikk tilbudet var det bare bydelsdirektør som hadde innsyn i dokumentene og det var bydelsdirektør som tok avgjørelsen.

Driften av Hovseterhjemmet ble konkurranseutsatt i 2000, og det var det første sykehjemmet i Oslo som ble konkurranseutsatt og overført til en kommersiell aktør. Det ble da inngått en driftsavtale for tre år med opsjon på forlengelse inntil to nye år. Hovseterhjemmet hadde på det tidspunkt 6 poster og 184 beboere. Av dette var det 138 langtidsplasser, 26 skjermede plasser og 20 korttidsplasser. NOR overtok også 103 besatte årsverk. Det anslås at NOR hadde lagt inn en fortjenestemargin på 2 til 3 prosent. For de ansatte var overdragelsen ifølge De Facto (2001) et bittert og unødvendig nederlag. Driften ble overført til Norsk Rehabilitering og Omsorg AS (NOR) 1. oktober 2000. De fikk kontrakten for 3 år. NOR er et datterselskap av det svenske selskapet Carema som driver tilsvarende virksomheter i Sverige. NOR leverte inn et tilbud som lå under de utgiftene bydelen hadde på drift av Hovseterhjemmet. I forbindelse med overtakelsen ble det kuttet 15 stillinger. Det ble blant annet innført kortvakter, men det var ifølge Dahl og Gullikstad (2002) vanskelig å rekruttere ansatte som ønsket denne type vakter. I en situasjon med mangel på hjelpepleiere, slik som det er i Oslo, vil de og studenter som tar ekstravakter velge den arbeidsgiver som gir de beste betingelser. Lange vakter vil være mer attraktivt. Det gir en mer effektiv tidsbruk for den enkelte ikke minst på grunn av reisetid. I forbindelse med at NOR AS ble avviklet overtok Pluss Omsorg og Rehabilitering driften fra og med 01.07.2002. De overtok driften med de eksisterende kontraktsvilkår. NOR skal ifølge Nesheim og Rokkan (2001) ha brukt mye tid på å få til et godt forhold mellom ansatte og tillitsvalgte. Det har også blitt mindre administrasjon fordi det er definert klarere funksjonsansvar og større grad av delegering.

I tråd med regelverket for virksomhetsoverdragelse fikk de ansatte tilbud om arbeide ved Hovseterhjemmet og de aller fleste takket ja til dette. De som ikke ble overført måtte si opp stillingen. Bydelen la vekt på å fatte beslutninger og gi informasjon i god tid slik at de som ønsket å si opp skulle kunne gjøre det innenfor ordinær oppsigelsestid. Men når alternativet var å eventuelt bli arbeidsløs så var det

ikke mange som valgte å si opp. En undersøkelse foretatt av De Facto viste at så mye som 35 % av de ansatte var positive til konkurranseutsetting. Samtidig mente hele 75 % at det var det offentlige som burde drive eldreomsorg i Norge. Det kan fortolkes på flere måter. Det kan være at de ansatte har endret synspunkt underveis eller at de håpet at det kommunale foretaket skulle vinne anbudet. Samme undersøkelse tyder på at det er viktigere for de ansatte å beholde kontakten med sine kolleger enn hvem som eier og driver institusjonen.

Bydelen har vurdert ytterligere konkurranseutsetting. I møte 09.03.2001 vedtok Medbestemmelsesutvalget (MBU) enstemmig at det skulle arbeides videre med konkurranseutsetting i forhold til tjenestetilbud til psykisk utviklingshemmede (PU) og hjemmebaserte tjenester til eldre. BU-sak 21/2002 konkluderer med at det fremlegges en ny sak om konkurranseutsetting av bo- og dagtilbud til psykisk utviklingshemmede. Norsk Kommuneforbund (NKF) og Fellesorganisasjonen (FO) avga i forbindelse med saken en uttalelse hvor de sier at helse og omsorg bør være et offentlig ansvar. De uttrykker også bekymring for at konkurranse vil presse prisene slik at det går ut over kvaliteten. Bydelsdirektøren konkluderer i saken med at tjenesten kan konkurranseutsettes. I BU-sak 43/2002 utredes muligheten for å konkurranseutsette hjemmetjenesten i bydelen. Det konkluderes med at det er praktisk mulig og at det finnes et marked i den forstand at det er aktører som vil kunne legge inn et tilbud. Norsk sykepleierforbund (NSF) stilte seg negative til en konkurranseutsetting og argumenterte med at antallet fagstillinger har blitt redusert andre steder som har blitt konkurranseutsatt, samt at arbeidsmiljøet ville kunne bli skadelidende. NSF er imidlertid ikke helt avvisende til konkurranseutsetting. Norsk Helse og sosialforbund (NHS) er skeptiske fordi erfaringer fra konkurranseutsetting av Hovseterhjemmet viser at det er lokale ledere som fastsetter lønn, samt at regnskap og budsjetter er lukket. NKF avviser konkurranseutsetting med at hjemmetjenesten er for avhengig av tverrfaglige tjenester som fysio- og ergoterapeut til å kunne konkurranseutsettes.

5.1.2 Innflytelse etter konkurranseutsetting - effekt

NOR legger ifølge Nesheim og Rokkan (2001) vekt på system og rutiner og de ønsker ansatte som tar ansvar. For å oppnå dette legger de vekt på å involvere de ansatte i beslutningsprosesser. NOR opplever selv at de har en god dialog med bydelen og at de tillitsvalgte opptrer på en positiv måte. I en spørreundersøkelse utført av De Facto (2001) uttrykker mange av de ansatte ved Hovmesterhjemmet at muligheten til å påvirke egen arbeidssituasjon har blitt bedre etter at NOR overtok. De opplever at de har fått større adgang til å ta initiativ og det er større variasjon i det daglige arbeidet. Samme undersøkelse viser at mange ansatte mener at tempo og organisering av arbeidet, turnusarbeidet og mulighet til å tilpasse arbeidet har blitt forverret. Gullikstad (2002) skriver at det før konkurranseutsettingen var en forholdsvis hierarkisk struktur som NOR ville bygge ned. De etablerte en ny ledergruppe bestående av fem ledere og fire tillitsvalgte. Ledergruppen møtes en gang i uken, og de tillitsvalgte mener nå ifølge De Facto (2001) at de blir hørt og har innflytelse. De oppfatter det videre som en betydelig forbedring i forhold til når Hovseterhjemmet var kommunalt styrt. Samtidig har De Facto (2001) gjennomført en undersøkelse som viser at en betydelig del av de ansatte på Hovseterhjemmet mener at arbeidsmiljøet ble klart forverret etter privat overtakelse i forhold til tempo og organisering av arbeidet. Turnusene har i større grad blitt tilpasset driften og ikke de ansatte. Mange av de ansatte sier i nevnte undersøkelse at overføringen til privat drift har gjort det vanskeligere å få til en arbeidstid som er tilpasset privatlivet.

Pensjonsordningene som NOR har inngått med Gjensidige NOR for de ansatte har helt klart blitt dårligere. Den innebærer høyere pensjonsalder og lavere utbetaling for flere grupper. En annen endring er en rekke tilfeller av personlige lønnstillegg som det ikke er forhandlet om. I kommunal sektor skjer dette forholdsvis sjeldent og normalt etter forhandlinger med fagforeningen. De Facto (2001) mener å finne en sammenheng mellom hvor fornøyd de ansatte er med kvalitet og arbeidsforhold og i hvilken grad de har fått høyere lønn. Det er ikke en usannsynlig sammenheng.

Bydelsforvaltningen mener at de har stor innflytelse over tjenestene etter at de er konkurranseutsatt. Faktisk hevdes det at oversikten er mye bedre nå enn den var før konkurranseutsetting. Dette skyldes imidlertid ikke konkurranseutsettingen, men bruken av kontrakter som oppfattes som et viktig og nyttig redskap. Kontraktene følges opp i tråd med prinsippene som er nedfelt i byrådssak 362/98. Når bydelen følger opp NOR ser de på bemanningsplaner, kvalitet og service, samt belegg. Dette for å sikre at ledige ressurser kan benyttes av bydelen. Pleietyngde dvs. hvor ressurskrevende den enkelte er, diskuteres ikke. Bemanningsplaner betraktes som viktig for kvalitet og service. I tillegg gjennomføres det målinger av kvalitet. Metodene som brukes i den forbindelse er spørreskjema og deltakende observasjon. Det er og månedlige samarbeidsmøter med utfører, samt rutiner for rapportering av avvik. Bydelen har også utviklet rutiner for registrering og behandling av klageinformasjon. Ifølge kommunerevisjonens rapport 10/2003 har leverandøren i hele kontraktsperioden hatt problemer med å oppfylle bemanningskravene i kontrakten. Dette er fulgt opp av bydelen ved at avdelingssjef for Pleie og omsorg i bydelen har besøkt sykehjemmet og foretatt en telling av ansatte sett i forhold til planene for turnus.

Hovseterhjemmet hadde i perioden 28.01.2002 til 02.03.2002 ti sykepleierstudenter hos seg i praksis. Når de hadde praksis skulle de blant annet vurdere om kvalitetskravene ble overholdt. Kravene er blant annet nedfelt i Sosial- og helsedepartementets rundskriv nr. 13/97 om kvalitet i pleie- og omsorgsektoren. 16.04.2002 sendte 3 sykepleierstudenter som hadde praksis ved Hovseterhjemmet en klage på brudd på rundskriv om kvalitet i pleie og omsorgstjenesten 13/97 til bydelsdirektøren. Det ble sendt kopi til fylkeslegen i Oslo med flere. Klagene gikk i hovedsak på dårlige eller manglende rutiner for stell, ernæring, blodsuktermålinger og manglende sikring av journaler. Studentenes brev ble lagt frem for bydelsutvalget i BU sak 51/2002 og 86-3/2002. Bydelen oppfattet det som ble påpekt i brevet som alvorlig og hadde raskt møter med Norsk Omsorg og Rehabilitering as. (NOR) for å iverksette tiltak og lukke avvik. Ledelsen ved Hovseterhjemmet var ikke uenig at det måtte iverksettes tiltak. De startet med å informere verneombud og tillitsvalgte. De

besluttet videre at institusjonssjef og kvalitetssjef skulle delta i det daglige arbeidet på en enhet hvor det var mest misnøye. Institusjonen utarbeidet også handlingsplaner og huskelister for å sikre en bedre kvalitet på tilbudet. Hovedmålet var å ”skape den gode hverdagen” for brukerne. Samtidig ble studentenes fremgangsmåte problematisert. Normal prosedyre for ansatte som er misfornøyd med noe er å melde fra om den type feil til institusjonsleder først og så gå videre til høyere instanser dersom klagen ikke når frem. Det hersker stor uenighet i forhold til om institusjonen fikk en klage fra studentene før studentene valgte å ta saken opp med bydelen og fylkeslegen. Resultatet ble imidlertid en offentlig debatt om privat sykehjemsdrift, men også om studenters rolle når de har praksis. Ansvarlig byrådsavdeling var også involvert i saken. I forbindelse med en brukerundersøkelse ved Hovseterhjemmet som ble behandlet i samme BU møte som klagen fra studentene var det enighet om at det skulle gjennomføres en brukerundersøkelse på Hovseterhjemmet på nytt i oktober 2002. Arbeiderpartiet foreslo at det skulle kreves en brukertilfredshet på 80 %, og at dersom det ikke ble oppfylt skulle det sanksjoneres. Dette forslaget fikk ikke flertall. Bydelsutvalget vedtok at de forutsatte at nødvendige tiltak ble iverksatt snarest. Brukerundersøkelsen som ble behandlet i BU var foretatt i november/desember 2001 og gjennomført av Norsk Gallup. Målet var en brukertilfredshet på 80 %, det vil si at 80 % av brukerne var fornøyd med den faktoren som ble målt. Brukerne var mest fornøyd med renhold av rommet (84 %), vask av klær (88 %) og respekt fra hjelperne (92 %). De var mindre fornøyd med informasjon før innflytting (41 %), mulighet for å snakke med lege (43 %), tid hjelperen bruker sammen med de (42 %) og muligheten for å velge mellom forskjellig mat (53 %). For disse faktorene og alle faktorer hvor det var målt under 80 % brukertilfredshet ble det utarbeidet en handlingsplan. Hvorvidt metoden som brukes for å måle kvalitet er tilstrekkelig, kan problematiseres, men må likevel kunne vurderes å gi indikasjoner for driften.

Bydelen foretok en brukerundersøkelse ved Hovseterhjemmet november 2002. Hovedresultatet var ifølge bydelens internettsider at 90 % av beboerne samlet sett var fornøyd med tilbudet. Brukerundersøkelsen baserer seg på kvalitetsfaktorer med

hovedoverskriftene brukerservice, samspill med personalet, medbestemmelse og pleie og omsorg. Hvert område er delt inn i fra 3 til 14 påstander hvor brukerne svarer i forhold til en firedelt skala gradert fra ”Svært fornøyd” til ”Svært misfornøyd”. Dette oppsummeres i en frekvensfordeling og det regnes ut et gjennomsnitt. Sammenlignet med undersøkelsen som ble foretatt i 2001 er det positive endringer på 1,2 % når det gjelder for eksempel renhold av rommet, og positive endringer når det gjelder den tid hjelpere bruker sammen med brukerne. Bruken av statistikk og motivene for å utarbeide undersøkelsen kan problematiseres, fordi det ble hevdet at det var et bestillingsverk. Hensikten med undersøkelsene er å kontrollere at kvaliteten er tilfredsstillende, men det er og noe som medfører at brukerne får mer innflytelse. En undersøkelse foretatt av De Facto (2001) blant de ansatte viser at rundt 60 % mener at beboernes og de pårørendes tilfredshet er redusert. Litt over 30 % mener at kvaliteten er blitt dårligere og at det er vanskeligere å gjøre en såkalt faglig forsvarlig jobb. Hvorvidt dette er reelt eller fortolkes av de ansatte som en nødvendig konsekvens av krav til fortjeneste og nedskjæring av turnus er uklart. Det bør også være et moment at Hovseterhjemmet har beboere fra et av de mer ressurssterke områdene i Oslo og at de pårørende vil stille klare krav. I tillegg til denne type undersøkelser har bydelen også opprettet et brukerråd (råd for beboere) hvor representanter for bydelen også møter ved behov. Kommunerevisjonen konkluderer i Rapport 10/2003 med at Røa har et relativt godt fungerende system for kontroll. De mener imidlertid at det burde vært lagt inn sanksjonsmuligheter som kan brukes når deler av kontrakten ikke oppfylles.

I dag sitter Fagforbundet i det utvalg som vurderer konkurranseutsetting. Der sitter bydelsdirektør med to personer fra fagavdelingene og to fra fagforeningene. Dette er et lokalt utvalg i det som nå er Vestre Aker bydel. Utvalget får blant annet rapporter fra Hovseterhjemmet til gjennomsyn, men ikke til behandling.

5.2 Bydel St. Hanshaugen – Ullevål

5.2.1 Prosess

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål er en bydel som strekker seg fra Ullevål stadion i nord til sentrum i sør. Bydelen har over 28 000 innbyggere. Bydelen har et sykehjem som de driver selv, sykehjem som drives av private og St. Hanshaugen omsorgssenter og hjemmetjeneste som drives av Kommunal konkurranse. De private her er ideelle organisasjoner, og har ikke noe med konkurranseutsettingen å gjøre. Private ideelle organisasjoner som blant annet Røde Kors har lange tradisjoner for å drive institusjoner på vegne av det offentlige i Norge.

I desember 1995 vedtok Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre følgende verbalvedtak i forbindelse med budsjettbehandlingen for 1996 i sak 292/95 bydelsutvalget i Bydel St. Hanshaugen – Ullevål:

”De tre partiene vil foreslå at administrasjonen utreder privatisering av hjemmehjelpstilbudet i en geografisk avgrenset del av bydelen. Det forutsettes at en av de private institusjonene er villig til å inngå en slik samarbeidsavtale. Det forutsettes at de ansatte i hjemmetjenestetilbudet får overført sitt ansettelsesforhold til den private tjenesteyter. Det forutsettes at en slik plan kan bli behandlet politisk i løpet av 1997, slik at en mulig privatisering kan skje tidligst i 1998.”

Forslaget ble lagt frem over bordet og var ikke varslet på forhånd. Forslagstilleren var Høyre politikerens Alvestad som senere ble politisk sekretær for en byråd og senere for byrådsleder Erling Lae. Bydelsutvalget hadde et borgerlig flertall bestående av Høyre, Venstre og Fremskrittspartiet. Ledelsen i bydelen oppfattet forslaget som ideologisk begrunnet, selv om argumentasjonen i møtet gikk på økonomi og kvalitet. Samtidig er det en viktig myte for en del politikere at det offentlige driver upraktisk og lite effektivt. Dette ble ikke direkte uttalt i debatten, men venstresiden oppfattet at dette lå bak. På det tidspunkt var det overhode ikke diskusjoner i forhold til alternative måter å nå målet på. I senere behandling av saker som gjaldt konkurranseutsetting argumenterte venstresiden for blant annet kommunal omstilling som andre kommuner har prøvd ut. Venstresiden bestod av Arbeiderpartiet, SV og RV. Før alle BU møter hadde de formøte med den lokale fagforeningen som blant

annet bidro med å fremskaffe argumentasjon og dokumentasjon i forhold til alternativer til konkurranseutsetting. Selv om dette ikke førte frem må foreningene kunne sies å ha hatt stor innflytelse – om ikke annet i forhold til hva det politiske mindretall skulle mene. Når det gjelder det politiske flertall hadde de kontakt med sitt byråd og de fikk mye bistand i arbeidet med konkurranseutsetting derfra. Blant annet fra Høyres bystyregruppe og sekretariatet.

Et viktig uformelt fora i forbindelse med konkurranseutsetting var de tre bydelsdirektørene i bydelene som skulle konkurranseutsettes og som møttes ofte. Konkret hva som foregikk i de møtene er naturlig nok vanskelig å få innsikt i, men når tre sentrale toppledere møtes uformelt vil det være rimelig å anta at beslutninger fattes og at det skjer en form for koordinering. Blant de andre bydelsdirektørene skal det har vært sterk motstand mot at tre bydeler prøvde ut konkurranseutsetting og de tre bydelene ble delvis oppfattet som overløpere. Motstanden var primært ideologisk.

I sak 154/97 ble begrepet ”privatisering” byttet ut med ”konkurranseutsetting”. Dette kan tyde på at politikerne på det tidspunkt i liten grad forstod de to begrepene. På den annen side mener det lokale Fagforbundet at det faktisk var Høyres hensikt å privatisere. I samme sak ble det vedtatt at bydelen skulle utrede konkurranseutsetting av hjemmetjenesten. På bakgrunn av dette ble det etablert et prosjekt ”Ny hjemmetjeneste” og resultatet ble presentert for bydelsutvalget i sak 13/98. Bydelen etablerte en bestiller og utførerfunksjon oktober 1998 for bydelens pleie- og omsorgstjeneste. Bestillerkontoret fikk ansvaret for myndighetsoppgaver som for eksempel behovsvurdering, klagebehandling, saksbehandling. Det skal bidra til at brukerne får en mer objektiv behovsvurdering.

Arbeidet med å utarbeide et konkurransegrunnlag ble startet etter at deling var gjennomført. Viktige elementer i et konkurransegrunnlag er definisjon av krav og standarder, samt operasjonalisering av mål for kvalitet og service. Krav og standarder vil stort sett kunne hjemles i lov og forskrifter. Videre måtte det utvikles systemer for overvåking og oppfølging. En prosjektgruppe bestående av pleie og omsorgssjef, en jurist, to økonomer, to kvalitetskonsulenter, en administrativ koordinator og en tillitsvalgt fikk ansvaret for å utarbeide et konkurransegrunnlag. Hele prosessen var

lokalt styrt, men med veiledning fra det sentrale konkurranseteamet. Noe av tanken bak den lokale styringen var at det for fremtiden var viktig at bydelene hadde lokal kompetanse på konkurranseutsetting. Nå blir det ikke helt riktig å legge for stor vekt på lokal styring, for de sentrale parter hadde allerede bestemt hvordan det skulle foregå og det måtte de lokale parter forholde seg til.

I januar 1999 (BU-sak 5/99) ble det lagt frem en ny sak for Bydelsutvalget hvor det ble foreslått at St. Hanshaugen PRO-base skulle konkurranseutsettes. St. Hanshaugen PRO-base omfatter en hjemmetjeneste av tre distrikt og et ti-avdelings sykehjem. I saken (5/99) foreslås det at Ullevål PRO-base ikke konkurranseutsettes før det er gjennomført en kontraktsperiode for St. Hanshaugen PRO-base. Det argumenteres for at det kan gi muligheter for å sammenligne kommunal drift og konkurranseutsatt drift. St. Hanshaugen PRO-base består av St. Hanshjemmet med 187 sykehjemsplasser og hjemmetjeneste for over 600 brukere. Det var totalt 241 årsverk. St. Hanshjemmet har 90 langtidsplasser, 10 alderspsykiatriske plasser, 15 plasser for hørselshemmede, 33 plasser for aldersdemente og 39 korttidsplasser. I utgangspunktet ønsket politikerne bare å konkurranseutsette hjemmetjenesten, men fordi bydelen hadde arbeidet så mye med å integrere dette med sykehjemmet ble det også tatt med etter ønske fra bydelsdirektør. Bystyret fulgte opp og vedtok 05.05.1999 i sak 279/99 at det skulle gjennomføres konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydelen ved St. Hanshaugen PRO base, nå St. Hanshaugen omsorgssenter. Det betyr at bystyret fulgte opp med det nødvendige vedtaket litt over fire måneder etter at bydelsutvalget hadde fattet sitt vedtak.

Etter at konkurransegrunnlaget var utarbeidet ble det utlyst konkurranse 01.03.2000 og det ble avholdt en tilbudskonferanse 23.03.2000. De som leverte inn anbud var Sekretariatet for Internbud – nå Kommunal konkurranse –, Norlandia Omsorg, ISS omsorg og NOR. Leverandørene fikk tilsendt en tilbudsinnbydelse med kravspesifikasjoner. Frist for å levere anbud ble satt til 05.05.2000. Forhandlingene ble ledet av bydelsdirektør og pleie- og omsorgssjef. Det ble og brukt ekstern konsulent som kvalitetssikret tilbudene. Det ble ført forhandlinger og reviderte tilbud ble fremlagt. Ved valg av tilbud ble det understreket at det ville bli lagt vekt på;

leveringsdyktighet, leveringssikkerhet, servicegrad, kvalitet på tjenesten og pris. Noe av det som ble tillagt mest vekt var kvalitetssystemer og systemer for HMS. Pris ble tillagt minst vekt. Kommunal konkurranse som er et kommunalt foretak fikk avtalen om drift. Oppdraget i St. Hanshaugen – Ullevål bydel var det første oppdraget som Kommunal konkurranse vant. Hovedtillitsvalgt i NKF i bydelen var med på å utarbeide tilbudet som Kommunal konkurranse fremmet. Her ble de ansattes kompetanse brukt til å gjøre tilbudet best mulig og dermed øke sjansen for at Kommunal konkurranse skulle vinne.

Fagforeningene var spesielt glad for at Kommunal konkurranse vant fordi de ansatte beholdt alle rettigheter, inkludert pensjon. I Røa bydel fikk de ansatte dårligere vilkår fordi det var det private NOR som vant anbudet. I prosessen mener administrasjonen at fagforeningen var mest opptatt av sine rettigheter og at et gjennomgående hovedspørsmål var: "Hva gjør kommunen med våre rettigheter?" NKF i bydelen var mot konkurranseutsetting og argumenterte blant annet med at *"konkurranse fører ikke til at de ansatte løper fortene eller smører brødsnivene raskere"*. De mente at kommunal omstilling var det beste alternativet. De mente også med at det er en offentlig oppgave å drive sykehjem. NKF var også opptatt av at arbeidet med konkurranseutsetting skulle gjøres grundig. Før Kommunal konkurranse overtok bestod sykehjemmet av elleve avdelinger og en hjemmetjeneste med tre distrikter. Etter at de overtok ble det etablert to enheter (demens og somatisk) med 7 avdelinger. Det innebar en reduksjon fra 14 til 7 avdelingsledere. I tillegg ble alle assisterende lederstillinger fjernet. I tillegg til en mer smidig administrasjon førte dette til at en del av de ansatte sluttet, blant annet fordi de mistet lederstillinger. Kommunal konkurranse overtok driften 01.01.2001 og fikk en treårs kontrakt.

Etter at helsetjenestene var vurdert var det naturlig å vurdere andre områder. En arbeidsgruppe som vurderte konkurranseutsetting av de kommunale barnehagene konkluderte med at barnehagene ikke burde konkurranseutsettes fordi det ikke var noe marked og fordi bydelen burde beholde kompetanse i forhold til drift av barnehager. Når bydelen samtidig har over 40 private barnehager, virker det – for meg – noe underlig at arbeidsgruppen konkluderer med at det ikke er noe marked.

5.2.2 Innflytelse etter konkurranseutsetting – effekt

Oppfølging etter konkurranseutsetting ligger hos den enkelte bydel – med praktisk oppfølging organisert i en utfører avdeling. Bydelen har valgt å opprette en egen Kvalitets- og revisjonsavdeling. Dette ble gjort fra 01.01.2001. Hovedelementene i kontraktsoppfølgingen er kontraktsoppfølgingsmøter, spørreskjembaserte brukerundersøkelser og kvalitetsrevisjoner. Dette innebærer blant annet kontroll av brukertilfredshet, belegg – som skal sikre at bydelen raskt kan fylle opp ledige plasser og de økonomiske forhold som er spesifikt knyttet til kontrakten. Systemet som bydelen bruker tok i hovedsak utgangspunkt i et kvalitets- og kontraktsoppfølgingssystem for pleie- og omsorgstjenester som var utviklet av tidligere Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling. Det viktigste som skal kontrolleres er at begge parter oppfyller sine forpliktelser, at frister overholdes, at det reklameres og at det sanksjoneres om nødvendig. Rapport 4/2003 fra kommunerevisjonen sier at bydelen har en brukbar kontroll av sentrale krav om kvalitet i hjemmetjenesten. De oppfordrer bydelen til å foreta undersøkelser rettet mot de ansatte hvor de får gi sin vurdering av kvaliteten. Videre oppfordres bydelen til å foreta stikkprøvebasert kontroll av ytelsene ved deltakende observasjon, samt ved å bruke fokusgrupper, brukerpaneler eller allmøter.

Det er søknads- og informasjonskontoret i bydelen som fatter vedtak om hjemmetjenester som leveres av St. Hanshaugen omsorgssenter. Alle klager på vedtak skal rettes til søknads- og informasjonskontoret.

Konkurranseutsettingen har ført til en flatere struktur med kortere beslutningsveier. Dette gir raskere beslutninger. Flatere struktur vil normalt medføre at ansatte får større innflytelse. Dette bekreftes også delvis av lokalavdelingen til Fagforbundet. Det har blitt større innflytelse for eksempel ved at representanten lager utkast til turnus og bemanningsplaner. Dette er ikke noe som er avtalefestet, men reduksjonen i antallet administrativt ansatte og mellomledere gjør det nødvendig for foretaket å bruke de ressursene og den kompetanse som er tilgjengelig. Det at antallet ledere og mellomledere er kuttet relativt kraftig medfører som nevnt at det er kortere

vei fra den enkelte ansatte og oppover i systemet. De ansatte har også en uformell innflytelse ved at direktør og fagforeningsleder kan ta en prat over en kaffekopp. Foretakets styre består av syv personer hvor av fem er utnevnt av byrådet og de ansatte har to representanter. Selv om de ansatte er i mindretall gir deltakelse i et styre mulighet til å påvirke det endelige resultatet. Styrets rolle kan på en måte sammenlignes med Bydelsutvalgets og der har de ansatte ingen representanter. På den annen side har Medbestemmelsesutvalget (MBU) mistet noe av den posisjonen som det har innad i en bydel. Et styre vil ikke i samme grad forholde seg til MBU.

Men konkurranseutsetting har også medført endringer som har gjort at de ansatte har mindre innflytelse. Et foretak styres i større grad av økonomi og vil normalt ikke kunne tilføres kapital dersom de går med underskudd. Dette betyr større fokus på økonomi og det medfører automatisk at det i langt mindre grad er mulig å bruke andre kriterier for å fatte beslutninger. Rammene for driften er også låst i større grad i forhold til kontrakter. Det er definert hvor mange ansatte det skal være i ulike kategorier når det gjelder de som arbeider direkte med klientene, og bydelen kontrollerer at dette antallet stemmer. Dette betyr at foretaket ikke kan spare inn på å la stillinger stå ledig. Fagforbundet er også skeptisk til at offentlige tjenester organiseres i foretak. I praksis medfører dette ifølge fagforeningen at det skapes monopoler som er uavhengige av politiske organer og at det ikke lenger spiller noen rolle hvem du stemmer på. Det er et relevant poeng at et styre er langt mindre politisk enn et Bydelsutvalg. Det innebærer også at innbyggerne via politikere i mindre grad kan påvirke bruken av ressurser i den perioden hvor kontrakten gjelder.

BU-sak 169/2002 gir uttrykk for at både leverandør og oppdragsgiver dvs. bydel oppfatter klager som et viktig og nødvendig redskap for å øke kvaliteten på tjenestene. De ser det også som viktig at det er lav terskel for å klage og at en økning i omfanget kan oppfattes som noe positivt.

Ledelsen i bydelen mener at de har stor innflytelse over tjenesteproduksjonen etter at tjenestene er konkurranseutsatt, og at innflytelsen har blitt større enn den var. Noe av grunnen til dette er at produksjonen er regulert av kontrakter. Videre blir avvik registrert og bydelen kan kreve at det gjøres noe med det. For politikerne har

innflytelsen ifølge dem selv blitt mindre. De får rapporter fremlagt i møter i bydelsutvalget, men siden tjenesten er regulert i kontrakter kan de ikke gå inn med konkrete vedtak. Et annet moment er at midler bindes opp for lengre perioder og ikke kan omdisponeres i den perioden.

5.3 Bydel Vinderen

5.3.1 Prosess

Bydel Vinderen ligger nordvest i Oslo og har over 19 000 innbyggere. Bydelens driftsbudsjett for 2003 var på 275 millioner. I forbindelse med omorganisering for å få færre bydeler ble bydelen fra 2004 slått sammen med Røa bydel og de to bydelene har fått navnet Vestre Aker.

Vinderen bydel fattet det første vedtaket om konkurranseutsetting 10.04.97 når de vedtok at det skulle utredes mulighet for konkurranseutsetting av all virksomhet i bydelen. Bydelen hadde store problemer med å få midlene til å strekke til og bydelsdirektøren mener at de hadde prøvd ut alle former for sparing og effektivisering. BU-leder bekrefter den vanskelige økonomiske situasjonen bydelen var i. Årsaken til den vanskelige økonomiske situasjonen var Oslo kommunes kriteriesystem som fordeler midler til bydelene i forhold til indikatorer som blant annet gjennomsnittlig levealder og inntekt, boligstandard og utdanning. Innbyggerne i Vinderen skårer sannsynligvis høyest i landet på de nevnte indikatorene og det gir små overføringer til bydelen fra Oslo kommune sentralt. Vinderen bo- og servicesenter var under planlegging når arbeidet med konkurranseutsetting startet, og i forbindelse med at bydelene søkte om investeringsmidler ble det bestemt at driften skulle konkurranseutsettes. Det er tvilsomt om bydelen hadde fått investeringsmidler til å bygge Vinderen bo- og servicesenter dersom ikke driften skulle konkurranseutsettes. Det virker klart at byrådet ønsket et forsøk med å konkurranseutsette ny virksomhet som ikke var i drift. Bydelsutvalget (BU) fattet vedtak om dette i oktober 1998. Bystyret fulgte opp og vedtok 05.05.1999 i sak

279/99 at det skulle gjennomføres konkurranseutsetting av driften ved Vinderen bo- og servicesenter. Vinderen bo- og servicesenter skulle etter planen være innflytningsklar 01.07.2001. Da skulle det ha 85 sykehjemsplasser, 27 dagsenterplasser, kafeteria.

Ifølge BU leder Gunnar Stavnes var det politikerne selv som tok initiativ til å fremme forslaget om konkurranseutsetting, men etter sterke råd fra byrådssiden. Han foretrekker ellers begrepet konkurranseeksponering fordi konkurranseutsetting ofte blandes sammen med privatisering og det er ikke det som er hensikten. Argumentasjonen for konkurranseeksponering var at politikerne ikke var fornøyd med den innflytelsen de hadde over tjenestene i forhold til pris og kvalitet. De var usikre på hva en sykehjemsplass faktisk kostet. BU leder mener at politikerne hadde stor innflytelse forut for og under prosessen, blant annet fordi Oslo var styrt av et Høyrebyråd. Hoveddrivkraften bak konkurranseutsettingen var ifølge Stavnes Oslo Høyre. Høyre har også et BU forum for de som sitter i Bydelsutvalgene i bydelene. Representanter for den politiske ledelse var tett på prosessen og hadde nesten daglig kontakt med bydelsdirektøren. Bydelsdirektøren og resten av den administrative ledelse forholdt seg til den politiske styringen.

Både den administrative og politiske ledelse mener at de hadde stor lokal frihet, og at det ikke var sentral styring. De var mye i kontakt med sentrale organer i Rådhuset, men det var i forhold til hjelp og veiledning. Begge aktørene trekker frem konkurranseteamet som en positiv og viktig støtte. I tillegg var Vinderen den siste av de tre bydelene som konkurranseutsatte virksomhet, slik at det var etablerte spilleregler for hvordan det skulle foregå. Den administrative ledelse hadde hovedsakelig innflytelse på hvordan fremdriften skulle være og stod for den praktiske jobbingen. Representanter fra politikerne som satt i BU og representanter for den administrative ledelse var på studietur til Sverige, Danmark og England for å studere konkurranseutsetting. Og i likhet med de andre bydelene deltok de på omfattende opplæring i konkurranseutsetting.

I Vinderen bydel var færre enn 50 % av de ansatte fagorganisert og det var liten aktivitet også i NKF. Direktør hadde forsøkt å stimulere til økt aktivitet ved å gi

tilbud om fristilling av tid, men det hadde liten effekt. Når prosessen med konkurranseutsetting startet valgte NKF å sette inn en tillitsvalgt fra fylkesnivået i det lokale Arbeidsmiljøutvalg og Medbestemmelsesutvalg. Det viser hvor viktig dette var for NKF og det viser hvordan de bruker ressurser for å få innflytelse. Direktør og leder for bydelsutvalget betegner samarbeidet med fagforeningene lokalt som konstruktivt og mener det var en god tone. Fagforeningene argumenterte ideologisk med at det var et offentlig ansvar å drive den type virksomhet og med at politikerne fratok dem offentlige arbeidsplasser. Fagforeningene gikk ikke inn i argumentasjon i forhold til økonomi. Det var ikke noen uformelle fora mellom fagforeningene og bydelsdirektør eller mellom fagforeningene og det politiske flertallet i bydelsutvalget.

Vinderen bydel vedtok også i 1998 å skille bestiller og utførerfunksjonen. Dette ble gjort ved at det ble opprettet en Serviceavdeling som har ansvaret for bestillerfunksjonen. Serviceavdelingen ivaretar kun myndighets og forvaltningsoppgaver. Alle søknader om plass sendes til og behandles av serviceavdelingen. Utføreroppgavene ivaretas av Avdeling for tjenesteproduksjon som består av de ulike tjenestestedene i bydelen.

Før byggingen av Vinderen bo- og servicesenter disponerte bydelen 66 plasser på Smestad sykehjem. I tillegg kjøpte de sykehjemsplasser i andre bydeler og fra et privat eid sykehjem i bydelen. Både administrasjon og politikere opplevde det som frustrerende å ikke ha et eget sykehjem fordi de ikke kunne danne seg noe reelt bilde av hva en sykehjemsplass faktisk kostet. Med konkurranseutsetting mente de at de endelig fikk oversikt over dette. Vinderen bo- og servicesenter har i dag 92 plasser. Av dem er 51 ordinære langtidsplasser, 17 for aldersdemente, 17 for alderspsykiatri, 20 dagsenterplasser og 7 korttidsplasser. De som tidligere bodde på Smestad sykehjem er nå flyttet til Vinderen bo- og servicesenter.

Det ble – etter initiativ fra bydelsdirektøren – etablert et tverrfaglig anskaffelsesteam der tillitsvalgte og politikere var representert. I og med at bydelen startet senere enn Røa og St. Hanshaugen kunne de bruke erfaringene som de hadde med å utarbeide konkurransegrunnlag. Vinderen ønsket i større grad å fokusere på tjenestekvalitet og inviterte leverandørene til å konkurrere om ”de gode løsningene”.

For politikerne var det viktig at de som fikk tilbudet også hadde et verdigrunnlag og at det ikke bare dreide seg om å tjene penger. I tilbudsinnbydelsen skriver Vinderen bydel at de *”ønsker å finne frem til den driften som i størst mulig grad kan bidra til at Vinderen bo- og servicesenter i fremtiden vil fremstå som et eksempel på at man gjennom konkurranseutsetting av offentlige oppgaver kan få høy kvalitet på driften av sykehjem.”* Her trekkes kvalitet frem som det viktige argumentet, selv om vi vet at bydelen var i en vanskelig økonomisk situasjon. Det understrekes i tilbudsinnbydelsen at bydelen beholder alle myndighetsoppgaver i forhold til driften inkludert det å fatte enkeltvedtak om tildeling av tjenester. Det stilles også som et krav til leverandører at de må kunne beskrive en virksomhetsidé, en ledelsesfilosofi og en personalpolitikk. I den forbindelse viser Vinderen bydel til sin visjon og sitt verdigrunnlag som de forventer skal gjenspeiles i leverandørens tilbud. Visjonen til Vinderen bydel er å bygge videre på befolkningens ressurser og i samarbeid med frivillige organisasjoner gi et tjenestetilbud som skaper trygghet. I verdigrunnlaget er trygghet, respekt, informasjon, fleksibilitet og medvirkning sentrale elementer.

Konkurranse ble utlyst 01.05.2000 for Vinderen bo- og servicesenter. Det kom inn tilbud fra Kirkens Bymisjon, ISS Helse og Omsorg, Norlandia Omsorg, Acticta Omsorg og Kommunal konkurranse. I vurdering av hvem som skulle få tilbudet la Vinderen bydel vekt på leverings- dyktighet og sikkerhet, servicegrad, pris og kvalitet. Samtidig tok Vinderen bydel forbehold om at de ville avvise tilbud som virket unormalt lavt i forhold til ytelsen som skulle leveres. De la også stor vekt på at leverandør hadde gode planer for rekruttering. Avgjørelsen falt i januar 2001 og NOR ble valgt. Bydelen valgte ikke det billigste tilbudet. Ledelsen i bydelen antok at tilbudet var lavt fordi NOR ville inn på markedet. Vinderen bo- og servicesenter var nyetablert og det var følgelig ingen ansatte som skulle følge med over. NOR overtok driften 01.07.2001 og fikk en avtale for tre år.

I 2003 ble det vurdert konkurranseutsetting av tjenestetilbudet til psykisk utviklingshemmede i egen bolig, samt bydelens hjemmebaserte tjenester. Bydelsdirektørens saksfremstilling hvor det ble vurdert hvilke tjenester som skulle konkurranseutsettes var drøftet med tillitsvalgte fra bydelens større

personalorganisasjoner. Protokoll fra MBU var vedlagt saksfremstillingen. Den administrative ledelse konkluderer i BU sak 97/01 med at:

”Det anses sannsynlig at konkurranseutsetting kan bidra til videre kvalitetsutvikling innen tjenesteytelsen. Det utelukkes ikke at tjenesten kan leveres til lavere kostnader enn bydelens egen leveranse.”

I forbindelse med at NOR trakk seg ut ble det fra Fremskrittspartiet i bydelsutvalget foreslått at sykehjemmet skulle konkurranseutsettes på nytt. Bydelsdirektør overtalte de til å trekke forslaget av hensynet til de ansatte og den vanskelige prosessen de hadde vært gjennom når NOR trakk seg ut. De ansatte var åpenbart skuffet over NOR, men stilte opp for bydelen og sørget for at driften kunne overtas av bydelen på en uke.

5.3.2 Innflytelse etter konkurranseutsetting - effekt

I oppfølging av kontrakten med NOR ble det lagt vekt på kvalitetsrevisjoner og brukerundersøkelser. Den første tiden fungerte dette greit og administrasjonen og politikerne fikk informasjon og rapporter. Politikerne mener at de hadde relativt grei innflytelse over det tilbudet som ble gitt, men den administrative ledelse mener at de hadde liten innflytelse når virksomheten først var konkurranseutsatt. Etter en tid mente NOR at driften ble for dyr og kuttet noen stillinger. Når bydelen tok opp dette ble det svart med krav om reforhandling av kontrakten med tanke på økte overføringer. Dette ble ikke imøtekommet av bydelen. Ifølge bydelsdirektør fikk de ikke lov av Rådhuset til å vurdere reforhandling. Dette viser at bydelen i realiteten hadde liten innflytelse i forhold til å kunne løse problemer som naturlig vil oppstå i forbindelse med denne type prosesser. Men på grunn av den korte tiden som NOR kom til å drive tjenesten før de ga opp, er det vanskelig å få vurdert den reelle innflytelsen til politikere og administrasjon.

NOR klagde også over at bygget fungerte dårlig, og det var klart for begge parter at bygget hadde en del barnesykdommer. NOR mente også at pasientene var tyngre enn forutsatt. Vinderen hadde valgt et system med enhetspriser hvor det blir gitt lik pris for alle, med unntak av respiratorpasienter. Et annet moment er at

Vinderen bo- og servicesenter er vanskeligere å drive enn for eksempel Hovseterhjemmet fordi det bare har enkeltrom. NOR slet helt tydelig og i det året de drev var det tre forskjellige direktører.

I tilbudsinnbydelsen ble det informert om at bydelens brukere var ressurssterke mennesker som stiller høye krav til tjenestens kvalitet. Det ble og vist til byrådssak 326/98 som pålegger gjennomføring av årlige kvalitetsmålinger i sykehjem. Vinderen bydel stilte krav om at det måtte være 80 % eller flere som svarte at de var fornøyd med tjenesten. Dette ble også listet opp som et mulig vesentlig mislighold. Dersom det ikke var minst 80 % tilfredshet måtte det settes inn tiltak. Det ble og stilt krav om en fortløpende registrering av muntlige og skriftlige klager fra beboere og pårørende. I kontrakten ble det fastsatt at bydelen kunne kreve kr. 20.000 pr. døgn dersom leverandøren ikke overholdt avtalte frister. Dette er en viktig metode for politikere og administrasjon til å få reell innflytelse over det tilbudet som beboerne får.

Det ble avtalt at det skulle avholdes samarbeidsmøter mellom bydelen og leverandøren en gang i måneden. I tillegg ble det avtalt tilsyn og kontroll fra følgende innstanser: Fylkeslegen, Tilsynsutvalget for institusjonstjenester, som var oppnevnt av bydelen, og Farmasøytisk tilsyn. Leverandør forpliktet seg også til å levere rapporter og statistikker etter ønske fra bydelen. Bydelen og politikerne skjønte etter hvert at dette kom til å gå galt. De oppfattet det også slik at NOR var taktiske og forsøkte å få bydelen til å si opp kontrakten slik at de skulle slippe økonomisk ansvar. Den politiske ledelse startet arbeidet med å forberede overtakelse. Bydelsutvalget ble holdt fortløpende orientert om situasjonen, men siden det bare var orienteringer var det ikke nødvendig å fatte vedtak.

I juni 2002 valgte NOR å bryte kontrakten. NOR hadde da pådratt seg et driftsunderskudd på ca. 7 millioner kroner. Vinderen bydel overtok driften av Vinderen bo- og servicesenter i løpet av en uke. Det var en vanskelig og kritisk prosess og det var de ansatte som reddet situasjonen med å bli med over og bli kommunalt ansatte. Bydelen arrangerte blant annet store appell møter hvor de ba de ansatte bli med. Mange ansatte både på sykehjemmet og i administrasjonen utsatte

ferien for å gjøre det mulig å overta driften på så kort varsel. NOR tok med seg alle former for dokumentasjon som for eksempel kvalitetssystemer.

Denne saken ble behandlet som sak 139 i Finanskomiteen i møte 13.11.2002. Komiteens flertall ville ikke kritisere de ansatte i kommunen for at det var inngått en avtale som ikke var realistisk. De vedtok imidlertid at kontrakter i fremtiden skal gjennomgås av Oslo kommunes konserninnskøpsseksjon og/eller Kommuneadvokaten.

6 Analyse

6.1 Komparative hovedfunn

For å legge til rette for en analyse av prosess og effekt starter jeg med å oppsummere det jeg mener er komparative hovedfunn. De vil bli problematisert litt senere i oppgaven. Gjennomføringen av konkurranseutsetting har i prinsippet vært desentralisert for de tre bydelene. Det har imidlertid vært faktorer som har gjort at prosessene har blitt relativt like, samt sentralt koordinert. En faktor er et nært uformelt samarbeid mellom de tre bydelsdirektørene. I tillegg har Konkurranseseksjonen i Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling vært en sentral aktør. Tidsperspektivet for prosessene i de enkelte bydelene er oppsummert i matrisen under.

	Bydel Røa	Bydel St. Hanshaugen - Ullevål	Bydel Vinderen
Første vedtak om konkurranseutsetting	Desember 1995	Desember 1995	April 1997
Skille mellom bestiller og utfører	1998	1998	1998
Utlysning av anbud	01.12.1999	01.03.2000	01.05.2000
Overføring	01.10.2000	01.01.2001	01.07.2001

Fra vedtak om konkurranseutsetting ble fattet til virksomheten ble overført til den som vant anbudet har det tatt fra fire til fem år. Det er svært lenge. På den annen side er det naturlig at det som skal være demokratiske prosesser tar tid.

Alle tre bydeler har skilt mellom bestiller og utfører, og dette skillet er en forutsetning for konkurranseutsetting, fordi det sikrer likere konkurransevilkår for eksterne aktører. Det er og enighet om at en effekt av dette skillet har vært at brukernes rettigheter har blitt bedre ivaretatt. Årsaken til dette er at det er bestiller som avgjør omfanget av tjenesten og det gjøres nå uavhengig av vurdering av produksjonen. Dersom den som avgjør omfanget også har ansvaret for produksjon kan det lett føre til at de tar hensyn til produksjonen og de totale kostnadene.

De tre bydelene har alle hatt behov for å redusere sine budsjetter og tilpasse de til tildelte rammer. I den forbindelse har konkurranseutsetting vært et viktig element. Det politiske flertall i de tre bydelene har imidlertid ikke diskutert alternative måter å nå målet om å redusere budsjettene. Det tyder på at vedtak ikke primært er knyttet mot økonomi og at konkurranseutsetting er et ideologisk tiltak.

Alle bydeler har deltatt i omfattende opplæring i konkurranseutsetting. I tillegg til at det var et reelt behov for dette synes det som om felles opplæring har blitt brukt av de sentrale myndigheter for å ha større innflytelse over prosessen. Opplæringen ble gitt til både politikere, administrativ ledelse og tillitsvalgte. De tillitsvalgte i blant annet Fagforbundet fikk også egen og omfattende skolering av sin egen organisasjon. Fagforbundet brukte mye ressurser på dette, og skolering av medlemmer er en viktig generell strategi for Fagforbundet i mange sammenhenger. Alle informanter som har kommentert konkurranseteamet i Rådhuset har omtalt de svært positivt og gitt uttrykk for at de fikk mye hjelp og støtte. Her synes det som om Oslo kommune har valgt en sentralisering hvor det ikke brukes tvang, men veiledning, opplæring. Det er åpenbart at konkurranseteamet har hatt relativt stor innflytelse på prosessen.

Fagforeningen i de tre bydelene argumenterte sterkt mot private aktører som skal ha profitt. De argumenterte også i forhold til hva som ville skje med rettighetene deres. De benyttet også anledningen til å problematisere og kreve grundige analyser. Det gjorde at tempo i prosessen ble redusert. De har også hatt innflytelse rettet direkte mot politikere i bydel Røa og bydel St. Hanshaugen Ullevål. Der har de hatt faste formøter med AP og SV før møtene i bydelsutvalget. Det var riktignok det politiske mindretall, men også mindretall har innflytelse og den innflytelsen de hadde var knyttet mot prosess. From, Rønning og Kolberg (2003) mener å ha funnet at flertallet av de ansatte mente at deltakelsen kun var en form for legitimering, og at ledelsen i bydelen ønsket å redusere de ansattes deltakelse. De konkluderer med at de ansatte ikke blir betraktet som en viktig ressurs og med at det er betydelig avstand mellom ideal om deltakelse og realiteten som ble manglende deltakelse. Her kan det og se ut til være ulik oppfattelse blant de ansatte og blant fagforeningsrepresentantene. From, Rønning og Kolberg (2003) mener at fagforeningenes deltakelse gjorde at de i større

grad ble identifisert med prosessen og ble betraktet som en del av den. De mener videre å ha funnet at de ansatte i liten grad viste hva fagforeningene bidro med. Noe av problemet her kan være at de ansatte og fagforeningene tilsynelatende har forskjellige interesser. Fagforeningene sentralt er tradisjonelt mer opptatt av ideologi og de store linjene, mens deres medlemmer er mer opptatt av de praktiske konsekvensene for seg selv og for brukerne på kort sikt.

Graden av formalisert samarbeid mellom bydelsadministrasjonen og fagforeningen ser ut til å ha vært forskjellig i de tre bydelene. I Røa var samarbeidet strengt formelt. I St. Hanshaugen - Ullevål var det ifølge fagforeningen noe uformelt samarbeid, selv om det meste var formalisert. I Vinderen var minimalt samarbeid på grunn av lav organisasjonsgrad. Det kommunale avtaleverket forutsetter samarbeid og involvering, men det er ikke alltid fagforeningene har tilstrekkelig med tillitsvalgte som kan eller vil stille opp.

Det er ikke noen spor av uenighet innad i ledergruppene i de tre bydelene. Det er for så vidt ikke overraskende fordi når det fattes klare politiske vedtak er det en selvfølge at administrasjonen lojalt skal følge opp vedtakene.

Fagforeningene lokalt mener at de har fått mer innflytelse etter konkurranseutsetting. Dette må kunne sies å være et lite paradoks fordi den formelle retten til medbestemmelse tradisjonelt er svakere i privat sektor, enn i offentlig sektor. Samtidig er det naturlig at færre ledd med ledere kan gi kortere vei opp over fra de ansatte til ledelsen. I hvilken grad fagforeningene har innflytelse i privat sektor vil være svært avhengig av bedriften. I det private vil det i mindre grad være regler som regulerer rett til frikjøp, det vil si at det avsettes tid hvor tillitsvalgte kan ivareta sine funksjoner og ikke skal ivareta sitt ordinære arbeid. Noe av årsaken til at fagforeningene mener at de har fått mer innflytelse lokalt kan være nedbyggingen av hierarkiet ved at flere lederledd fjernes. Både de private NOR og Kommunal konkurranse har fjernet lederstillinger. Samtidig er dette en kortsiktig og usikker gevinst for foreningene fordi det i privat sektor i liten grad er tariffavtaler som garanterer rett til involvering og innflytelse over tid.

Den administrative ledelse i bydel Røa og St. Hanshaugen mener at de har fått større innflytelse over tjenestene etter at de ble konkurranseutsatt. Dette mener de skyldes bruk av kontrakter og kvalitetsrevisjoner. Det er verktøy som gir kontroll og som i liten grad ble brukt i kommunal tjenesteproduksjon tidligere. Spørsmålet er hva de har fått innflytelse over, og selvfølgelig også om følelsen av innflyteles samsvarer med reell innflytelse. Christensen m.fl. (2004) stiller spørsmålstegn ved hvordan man kan måle aktiviteter som vanskelig kan observeres som for eksempel rådgivning og følelsesmessig støtte. Hvilken innflytelse har den administrative ledelse over den type faktorer?

Når det gjelder politikernes innflytelse etter at konkurranseutsetting er foretatt er det ikke noen tydelig tendens, men det er helt klart at de ikke kan gripe direkte inn slik som de gjorde før, og i så måte har de mistet innflytelse. Dette var også noe som NOU 2000:19 varslet som en mulig konsekvens av konkurranseutsetting. Dette er problematisk med tanke på den rolle som ombudsmenn som politikere har på vegne av befolkningen. En indirekte konsekvens er at når kommuneøkonomien gjør det nødvendig å foreta reduksjoner må disse reduksjonene foretas i tjenester som drives av kommunen. De som er konkurranseutsatt er beskyttet i hele kontraktsperioden. Det er en effekt som ikke synes å være vurdert på forhånd, men som begrenser den kommunale politiske handlefrihet ytterligere.

På bakgrunn av studier av Svenske kommuner mener Johansson (2003) at prestasjonsfinansiering og konkurranseutsetting minsker stabiliteten i tilførselen av midler og skaper usikkerhet i organisasjonen, og at konkurranseutsetting fører til at det settes større fokus på kostnadene. Konkurranseutsetting så også ut til å føre til mindre toleranse mellom de ansatte i forhold til de som ikke klarte å arbeide like raskt som de andre. Han fant videre at konkurranseutsetting førte til at kun de oppgaver som var bestilt ble utført. Dette er problematisk når regjeringen forsøker å innføre et mer inkluderende arbeidsliv som skal ha plass til alle mennesker.

Dønnum (2003a) har gjennomført intervjuer med blant annet brukere i de tre bydelene og sammenlignet konkurranseutsatte sykehjem med sykehjem som er omstilt. De ansatte mener at arbeidsbelastningen har økt etter konkurranseutsetting og

at de opplever at det går utover tjenestekvaliteten. Det positive i forhold til de ansatte er imidlertid at private aktører synes å være flinkere til å motivere ansatte, og at ledelsen er mer tydelig og tilgjengelig. Videre opplever den enkelte ansatte at ansvaret har økt. Det er noe som henger sammen med innflytelse. De ansatte mener også at de har fått medbestemmelse i driften og at kommersielle aktører er flinkere til å se de ansatte som en ressurs. Et moment som de ansatte opplever som negativt er at avvik og klager skal registreres. Dette som en konsekvens av bydelenes kvalitetssystemer som er innført. Hovedinntrykkene etter en intervjurunde er for Dønnum (2003b) imidlertid at de fleste er fornøyd med de tjenestene de får, men at det er problematisk at det er stadige utskiftninger av ansatte. Videre er det et inntrykk at det sjelden klages til bydelene. Klagene tas direkte med de som leverer tjenestene, dvs. de ansatte.

Antallet enheter som er konkurranseutsatt i Oslo er mindre enn politikerne har forventet. I et intervju med Aftenposten 17.02.2004 uttaler Omsorgsbyråd Margaret Eckbo (Fr.p.) at hun er misfornøyd med tempoet på konkurranseutsettingen. På det tidspunkt hadde 7 av Oslos 60 sykehjem vært ute på anbud. Og private kommersielle aktører har bare fått 3 kontrakter. Så sent som i 2002 uttalte daværende byråd Robert Wright (Kr.f) at 20 sykehjem ville være ute på anbud i løpet av året. En viktig faktor til at et så pass lavt antall tjenester har blitt konkurranseutsatt har vært at hele konkurranseutsettingsprosjektet har vært preget av forsiktighet. De sentrale politikere har brukt mye tid på å få med seg fagforeningene.

6.2 Prosess

Studiet av prosessen rundt konkurranseutsetting har vært hovedtema i oppgaven og er følgelig det som vies mest plass i analysen.

6.2.1 Hva kan forklares fra et instrumentelt perspektiv?

Innenfor det instrumentelle perspektivet vil det være naturlig å vurdere prosess i forhold til organisasjonstenkning og i forhold til deltakermønster hver for seg.

6.2.1.1 Organisasjonstenkning - definering og aksess-struktur

Dersom vi bruker et instrumentelt perspektiv vil vi kunne se at organisasjonsendringer gjennomføres for å nå nye mål. Det innebærer at det kan forventes å eksistere helt konkrete mål for å gjennomføre konkurranseutsetting, og at endringene i organisasjon gjøres for å nå målene. Det kan gjøres uten at berørte parter har innflytelse. Bystyremelding 1/98 sier klart og tydelig at konkurranse er et virkemiddel for å oppnå bedre og billigere tjenester. Det vil si at målet er bedre kvalitet og effektivisering. Hvorvidt dette er realistisk er et helt annet spørsmål, men det viktige akkurat her er hvorvidt det er klare og tydelige mål eller ikke. Politikerne på høyresiden i bydel St. Hanshaugen – Ullevål argumenterte også for at konkurranseutsetting – eller privatisering som de kalte det på det tidspunkt – skulle gi bedre kvalitet og mer effektiv bruk av midlene. Også hos det politiske flertallet i Røa var det sterk argumentasjon for at konkurranseutsetting ville gi innsparinger. Samlet sett var målene klare og tydelige både på sentralt og lokalt plan. På sentralt plan ble det også argumentert for at konkurranseutsetting ville føre til et forandringspress og øke oppmerksomheten mot kommunens virksomheter når det gjaldt bruk av ressurser. Byrådet mente videre at konkurranse ville tvinge kommunen til å beskrive kvalitetskrav og innføre kontrollrutiner. Det siste ser ut til å ha virket etter hensikten. Flere bydelsdirektører beskriver at de nå har fått bedre kontroll over tjenesteproduksjonen og spesielt den som er konkurranseutsatt. Selv om målene er klare mener de fleste av informantene at forslaget om konkurranseutsetting var ideologisk begrunnet. Dersom vi ser på hvorvidt det var diskusjoner om alternative måter å nå målet på – som jeg vil gjøre senere i oppgaven – vil vi kunne få svar på spørsmålet om i hvilken grad konkurranseutsetting var ideologisk eller instrumentelt begrunnet. Dersom det er få alternative diskusjoner kan det oppfattes som om konkurranseutsetting var selve målet. I hvilken grad adferden til aktørene faktisk har vært målbevisst er vanskelig å vurdere, men det som kan sies noe om er i hvilken grad den observerte adferden kan oppfattes som målrettet.

I et instrumentelt perspektiv vil det naturlig nok være innslag av instrumentell tenkning. Konkurranseutsetting må forventes å være et virkemiddel i en helt klar

strategi som den politiske ledelse har. Instrumentell tenkning kan foretas av den politiske ledelse og trenger ikke involvere andre. Målet med konkurranseutsetting er som nevnt helt klart beskrevet både sentralt og lokalt – det er effektivisering og bedre kvalitet. Strategien eller metoden for å nå målet er konkurranseutsetting.

Diskusjoner vedrørende offisielle mål vil være sentrale i et instrumentelt perspektiv. Det forventes at det har vært diskusjoner om hvordan ulike mål skal nås og at konkurranseutsetting har vært et alternativ som aktørene har diskutert. Det må forventes at det har vært reelle diskusjoner om alternative løsninger. Det skulle innebære relativt bred innflytelse for alle som blir berørt. Diskusjonene på sentralt nivå, det vil si byrådsavdelingen og bystyret, dreide seg i liten grad om alternative måter å effektivisere og øke kvaliteten på. Det politiske mindretall som i hovedsak bestod av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde sammen med de lokale fagforeninger forslag til hvordan det kunne spares inn midler, men diskusjonene kan ikke sies å ha vært reelle. Det politiske flertallet var for konkurranseutsetting og slik ble det. Slik var det også i bydelene.

Koordinering er naturlig nok sentralt i et instrumentelt perspektiv. Hele prosessen rundt konkurranseutsetting forventes å være styrt og koordinert av sentrale organer. I Oslo kommune kan det forventes at byrådsavdelingen som er det øverste nivået og som er et nivå over bydelen har spilt en sentral rolle. Det skulle innebære mindre innflytelse for de som arbeider på lavere nivåer i organisasjonen. Byrådene Erling Lae og Heidi Larsen var sammen med blant annet leder av NKF Mari Sanden sentrale i hele prosessen. Byrådsavdelingen var tungt inne i prosessen med et eget konkurranseteam som koordinerte og drev prosessen fremover. Et annet moment var at nesten alle beslutninger måtte fattes av bystyret eller byrådet. Noe av dette skyldes nok at det hele var nytt, men også et ønske fra byrådet om å ha kontroll og koordinere.

I et instrumentelt perspektiv vil ressurser allokeres ut fra mål. Her er det naturlig å forvente at det er satt av midler og brukes ressurser på konkurranseutsetting. Etableringen av et eget konkurranseteam er i seg selv en prioritering av ressurser. Det ble også brukt en god del på opplæring. Opplæring var

noe som bidro til at prosessene ble gjort mer riktig, og det gjorde det følgelig enklere og mer sannsynlig at målet ble nådd.

6.2.1.2 Deltakermønster - aktivisering og deltakerstruktur.

Betraktet ut fra et instrumentelt perspektiv vil struktur avgjøre hvem som har innflytelse og hvor mye innflytelse den enkelte har. Her kan det forventes at prosessen med konkurranseutsetting har foregått i regulerte fora og at den posisjonen enkelte har, har vært avgjørende for hvilken innflytelse han eller hun har hatt. På sentralt nivå er Byrådet, Bystyret og kontaktutvalget med fagforeningene de sentrale organene hvor beslutninger fattes og saker skal diskuteres. På lokalt plan er det Bydelsutvalget og Medbestemmelsesutvalget som er de sentrale organene. På sentralt nivå kan det se ut til at byrådene Erling Lae og Heidi Larsen og leder av NKF (nå Fagforbundet) Mari Sanden hadde mange uformelle samtaler som har hatt betydning for prosessen. Dette er personer som uansett ville hatt stor innflytelse i etablerte strukturer i kraft av sine sentrale posisjoner, men det som er like interessant er at de ved den type kontakt har utelukket andre fra å ha innflytelse. For eksempel ledere for de andre fagforeningene som er mindre. Samtidig er det klart at det var viktig for NKF å sikre at konkurranseutsetting skjedde i størst mulig grad i formelle fora. Avtalen om medbestemmelse ble for eksempel endret og det ble tatt inn bestemmelser som sikret at all konkurranseutsetting skulle behandles grundig i medbestemmelsesutvalget i bydelene. På lokalt plan ser det ikke ut til å ha vært samme type uformelle fora mellom for eksempel bydelsdirektør og de lokale fagforeningene. Det politiske mindretall og de lokale fagforeningene har imidlertid hatt formøter før møtene i bydelsutvalgene. Her har de diskutert og gått gjennom argumenter mot konkurranseutsetting, samt sett på og utarbeidet alternative forslag til hvordan det kunne effektiviseres og hvordan kvaliteten kunne heves uten at det ble foretatt konkurranseutsetting. En viktig side ved denne type fora er at de hadde liten innflytelse, av den enkle grunn av at de var i mindretall.

Dersom vi ser det ut fra et instrumentelt perspektiv vil deltakere med spesielle rettigheter dominere prosessen. Her kan vi forvente å finne at spesielle posisjoner er

avgjørende for hvem som har innflytelse og som har vært dominerende under konkurranseutsettingen. De mest sentrale deltakerne var sentrale tillitsvalgte som for eksempel Mari Sanden og sentrale politikere som byrådene. De bestemte hvordan hele prosessen skulle gjennomføres, og det ble utarbeidet en detaljert beskrivelse som bydelene måtte følge. Fagforbundet argumenterte for at det måtte foregå på denne måten for at det skulle skje riktig og forsvarlig. Samtidig er det helt klart at Fagforbundet ikke hadde noe imot at denne type prosess tok tid. På lokalt nivå i bydelen var bydelsdirektørene de sentrale aktørene. De bestemte hvordan og hvor fort prosessen skulle foregå og hvem som skulle delta, så lenge de holdt seg innenfor de rammer som var trukket opp sentralt.

I en forhandlingsversjon av instrumentell teori kan vi forvente større mulighet for påvirkning fra interne og eksterne aktører. Her kan vi forvente å se at interne og eksterne aktører har større mulighet til å påvirke prosessen og resultatet. Den faktiske muligheten til påvirkning var liten. Det var politisk bestemt at virksomheter skulle konkurranseutsettes og det var utarbeidet sentrale føringer for hvordan dette skulle foregå. Dette medførte at interne og eksterne aktører hadde liten mulighet til å påvirke prosessen og resultatet.

I en forhandlingsversjon av instrumentell teori kan vi også forvente større grad av synlig uenighet og tautrekking. Det kan forventes at det er synlige spor som viser uenighet i forbindelse med diskusjon om hvorvidt og hvordan konkurranseutsetting skulle gjennomføres. Spor av denne type prosess skulle tyde på at det er former for innflytelse. Det er ikke spor av uenighet innad i administrasjonene i den enkelte bydel. I bydelsutvalgene var det naturlig nok uenighet og diskusjoner, men de var ideologisk preget og hadde liten praktisk betydning. De sentrale diskusjoner mellom Fagforbundet og sentral politisk ledelse synes å ha foregått i gemyttlige former og vært preget av at Fagforbundet skjønte at det ikke var noen vei utenom.

6.2.2 Hva kan forklares ut fra kultur?

Vurdert ut fra et kulturelt perspektiv vil det være få diskusjoner om alternative løsninger i forhold til ulike mål. Det vil innebære at vi vil kunne se at

konkurransetsetting gjennomføres uten at det foreligger noe klart mål, eller at det er vikarierende motiver for det som gjøres, eller at det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom mål og midler. Dette kan medføre at lokale aktører får liten innflytelse. Det er klart at konkurransetsetting i Oslo kommune hovedsaklig ble gjennomført av ideologiske grunner fordi Høyre gikk til valgkamp på at det skulle gjennomføres konkurransetsetting. Det ble argumentert for at det måtte gjøres i bydelene på grunn av den økonomiske situasjonen, men det var få eller ingen diskusjoner om alternative måter å håndtere den vanskelige økonomien på. Det ble riktignok etablert en ordning hvor to bydeler skulle forsøke med omstilling som et alternativ til konkurransetsetting. Dette var noe som Fagforbundet var pådriver for og hensikten for Fagforbundet var å vise at det eksisterte et alternativ til konkurransetsetting. Det ble imidlertid aldri fremhevet av byrådet som en viktig sak, og det er rimelig å anta at de gikk inn på ordningen for å gi Fagforbundet noe. Så dersom vi tar med omstillingsforsøket kan det sies at det har vært diskusjon om alternative måter å nå målet på, men det viktige her er at dette kom i etterkant etter at konkurransetsetting var bestemt.

Sett i lys av et kulturelt perspektiv skulle det være mulig å finne spor etter intern rivalisering som ikke henger sammen med organisasjonens mål. Her vil vi kunne se spor av konflikter som ikke har noen åpenbar sammenheng med konkurransetsetting. Intern rivalisering vil kunne redusere muligheten for innflytelse for de berørte parter. Det er imidlertid ikke funnet spor etter intern rivalisering. Det betyr ikke at det ikke har vært noe, men kan tyde på at nivået i så fall har vært lavt. Den lokale administrasjonen synes lojalt å ha fulgt opp vedtakene om konkurransetsetting. På den annen side ville noe annet ha vært oppsiktsvekkende.

Betraktet i et kulturelt perspektiv vil endringer være vanskelig å innføre, fordi det har foregått en institusjonalisering og de ansatte vil motsette seg endringer. Her kan vi forvente at de ansatte – representert ved fagforeningene – er mot endringer og da også konkurransetsetting og at de vil prøve å trenere hele prosessen. Dette innebærer at de har en reell innflytelse. Fagforbundet var og er mot konkurransetsetting. Det var et dilemma for de i forhold til om de bare skulle være imot, eller om de skulle

være imot og likevel gå aktivt inn i forhold til prosessen. De valgte det siste og fikk stor innflytelse i forhold til hvordan selve prosessen skulle gjennomføres. Det ble blant annet utarbeidet en oppskrift og veiledning for hvordan konkurransesetting skulle foregå og den gjelder fortsatt. Den beskriver relativt detaljert hvilken innflytelse de ansatte skal ha. Dette medførte også at det ble prosesser som tok lengre tid, og at fremtidige prosesser vil ta tid. Tidsperspektivet er også en relevant faktor innen det kulturelle perspektivet. Det forventes at endringer i organisasjon vil skje gradvis og i form av utvikling, fordi det må tas hensyn til eksisterende kultur som må utvikles og ikke revolusjoneres. Hvorvidt politikere og fagforeningene har tenkt på dette når de laget oppskriften er uklart, men en av effektene har vært at prosessen har foreløpt uten store konfrontasjoner. Det er også i tiden etter de tre tilfellene som jeg har beskrevet gjennomført konkurranseutsetting av flere institusjoner i Oslo uten at det har reist de store debattene.

Vurdert i et kulturelt perspektiv kan det forventes at innflytelse øves gjennom uformelle fora. Det kan forventes at det er uformelle møter som har konsekvenser for prosessen rundt konkurranseutsetting og resultat. På sentralt nivå var det uformell kontakt mellom Fagforbundet og sentrale byråder. Hva som faktisk skjedde i de sammenhengene er vanskelig å avdekke, men det synes rimelig tydelig at Fagforbundet har hatt innflytelse i den sammenheng. På bydelsnivå var de forskjellige møtepunktene, ifølge partene formalisert. Et uformelt forum var riktignok formøter mellom Fagforbundet og venstresiden før BU møtene, men siden venstresiden var i mindretall hadde dette liten praktisk betydning, fordi høyresiden som hadde flertall kunne ta avgjørelsen. Et viktig uformelt forum var møtene som de tre bydelsdirektørene hadde. Møtene var viktig for fremdriften og for å utveksle erfaringer og informasjon. Dette forumet trekkes frem av mange som viktig i forbindelse med den første runden av konkurranseutsetting av helsetjenester i Oslo. Deltakerne som var de tre bydelsdirektørene mener også at forumet har vært sentralt for gjennomføring av konkurranseutsetting.

Sett ut fra et kulturelt perspektiv vil deltakelse i omorganiseringen ikke nødvendigvis være knyttet til struktur. Her kunne vi forvente å se at deltakelse i

prosessen rundt konkurranseutsetting ikke var knyttet til posisjon eller møtestrukturer. Det ville gitt innflytelsesmønstre som var vanskelige å avdekke. Som tidligere nevnt var deltakelsen i stor grad regulert i forhold til struktur og posisjon og det ble også etablert strukturer som var førende for hvem som deltok i prosessen lokalt. Det at jeg ikke har funnet spor etter deltakelse som ikke var knyttet til struktur, betyr ikke at det ikke har eksistert, men at det i så fall foregikk i relativt begrenset omfang. Det var for eksempel skepsis blant enkelte lokallag i Fagforbundet til at de sentrale aktørene samarbeidet med byrådet om konkurranseutsetting, men den var begrenset og de hadde liten innflytelse.

6.2.3 Hva kan forklares ut fra myter?

Høyrebyrådet mener at private aktører kan drive helseinstitusjoner bedre og billigere enn det offentlige. De mener videre at offentlig virksomhet kan være tjent med å omorganisere seg slik at de blir mer lik privat sektor, selv om det offentlige skal stå for produksjonen. Dette er typiske myter som trekkes frem i forbindelse med en omorganisering, og som brukes som et argument for at det må foretas en omorganisering. Det er også i tråd med forventningene som vi kan utlede fra myteperspektivet at ledelsen etablerer og bruker myter for å fremme sitt syn. De kan også etablere motmyter som en reaksjon på de mytene som for eksempel fagforeningene fremmer, eller omvendt. Fagforeningen vil i denne sammenheng hevde at omorganisering gjøres som et forsøk på en skjult privatisering og at det offentlige kan drive like godt som de private. Dette er i tråd med hva vi kan forvente å finne når vi vurderer konkurranseutsetting i et myteperspektiv.

Betraktet ut fra et perspektiv hvor myter er sentralt vil vi forvente å finne myter som virker sosialt integrerende. Det kan blant annet forventes at det eksisterer myter blant de ansatte som gjør at de mener konkurranseutsetting er negativt, eller omvendt. Mytene vil medføre at det er vanskelig å foreta endringer. I praksis vil det innebære at det politiske og administrative nivå har mindre innflytelse enn forventet. De ansatte representert ved blant annet Fagforbundet er ideologisk mot konkurranseutsetting og bruker sterk retorikk. Uttrykket ”Å sette bestemor ut på

anbud” er hyppig brukt som et bilde på hva konkurranseutsetting innebærer. Fagforbundet er opptatt av at private aktører vil tjene penger og mener at det vil gå på bekostning av den omsorgen som brukerne får. Venstresiden representert ved Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter denne type argumentasjon. Det må kunne sies å være en sentral myte som har betydning for motstanden mot konkurranseutsetting. Det at kommersielle hensyn blir dominerende er det liten tvil om, men det er ikke gitt at dette går på bekostning av den omsorgen brukerne får. Denne motstanden er et forhold som har gjort det vanskelig å gjennomføre konkurranseutsetting i Oslo, selv om det er politisk vilje til å gjøre det. Ytterligere konkurranseutsetting i Oslo kommune ut over det som ble gjort i de tre bydelene har gått mye senere enn det som den politiske ledelse har ønsket.

Et sentralt element i myteperspektivet er universalisme, det vil si ideen om at verktøy og metoder kan brukes i mange forskjellige sammenhenger, og om hverandre i privat og offentlig sektor. Konkurranseutsetting har lenge vært brukt innen teknisk sektor i kommuner, og det har vært lite debatt i forhold til om dette skulle gjøres eller ikke. Tanken om at konkurranseutsetting også kan brukes innen helsesektoren må kunne sies å være en utbredt myte som fremmes av byrådet. Oslo kommune har gjennomført konkurranseutsetting, men i et langt mindre omfang enn det som den politiske ledelse i utgangspunktet hadde tenkt seg. Et annet eksempel på universalismen er myten om at NPM kan anvendes på de fleste områder innen offentlig sektor og at det vil virke effektiviserende. Dette var en sentral myte for den politiske ledelse i forbindelse med konkurranseutsetting.

Vurdert ut fra et myteperspektiv vil det finnes verdier og normer som ikke har noen direkte sammenheng med eller som samsvarer med organisasjonens mål. Vi kan forvente at det blant de ansatte er verdier og normer som ikke samsvarer med Oslo kommunes mål. Også dette vil medføre at det politiske og administrative nivå har mindre innflytelse enn forventet. Det å ha en trygg og sikker jobb som kanskje er spesielt viktig blant ansatte som har valgt å arbeide i kommunen er en faktor som kan medføre at det blir vanskeligere å gjennomføre endringer. Fagorganisasjonene mener også at det er en kommunal oppgave å drive helsetjenester og det er ikke i samsvar

med de verdier som den sentrale politiske ledelse har. Det at det er myter som ikke virker sosialt integrerende gjør det vanskeligere å gjennomføre prosesser. Den lange tiden som det har tatt å gjennomføre prosessen er et tydelig tegn som viser at de ansattes verdier og normer ikke har vært i samsvar med den politiske ledelsen.

I et myteperspektiv forventes det å være manglende samsvar mellom mål og handling. Her kan det forventes at vi ser at konkurranseutsetting gjennomføres uten at det er noen klar sammenheng med kommunens mål. Målet med konkurranseutsetting er som nevnt helt klart beskrevet både sentralt og lokalt – det er effektivisering og bedre kvalitet. Strategien for å nå målet er konkurranseutsetting. Samtidig har det politiske flertall ikke vært villig til å diskutere alternative måter å nå målet på. Det gjør det naturlig å stille spørsmålsteget om hvorvidt konkurranseutsetting var målet i seg selv, og at argumentasjonen om kvalitet og effektivisering var vikarierende. Det politiske mindretallet og fagforeningene argumenterte sterkt for alternative løsninger som skulle bidra til å effektivisere. Blant annet ved å involvere de ansatte i større grad. På sentralt nivå ble det som tidligere nevnt foreslått et alternativt prosjekt med omstilling og bydelene Stovner og Ekeberg skulle prøve ut dette. Hensikten var å sammenligne resultatene med resultatene i bydelene hvor det ble foretatt konkurranseutsetting. Det var også konkrete forslag om dette i bydelene St. Hanshaugen – Ullevål og Røa, men det fikk ikke politisk flertall.

Det ligger en sentral motsetning mellom ideen om demokratisk styrt produksjon av kommunale tjenester og forretningsmessig drift. Dette gjelder både selve prosessen med konkurranseutsetting og driften etterpå. Det er to myter som står sterkt i motsetning til hverandre. Prosessen skal i prinsippet gjennomføres på en forretningsmessig måte, samtidig som politikere og ansatte har en demokratisk innflytelse. De ansattes innflytelse er forsøkt ivarettatt ved at de har hatt rett til å delta, samtidig var det helt klart at deltakelsen ville ha liten eller ingen betydning for hvorvidt det ble gjennomført en konkurranseutsetting. Det de ansatte kunne gjøre var å trekke ut prosessen og det viser denne oppgaven at de gjorde. Hele prosessen fra vedtak til overtakelse tok fra fire til fem år i de tre bydelene. Det kan oppfattes som

en dekobling mellom verdier og handling og det er helt i tråd med hva som kan forventes ut fra et myteperspektiv.

Alle bydeler har deltatt i omfattende opplæring i konkurranseutsetting. Dette var organisert av sentrale aktører og kan i et myteperspektiv oppfattes som et forsøk på å utarbeide sosialt integrerende myter som gjorde at aktørene oppfattet verden likt. Opplæringen ble gitt både til politikere, administrativ ledelse og fagorganisasjonene, og i forhold til å skape lik forståelse av verden, er det viktig at alle aktører får samme opplæring, og helst samtidig. Sosialt integrerte myter er viktig for å skape en institusjon som kan fungere og overleve.

6.3 Effekt

Hoveddelen av oppgaven er som nevnt konsentrert om prosessen, og det innebærer at vurderingen av effekt blir kortere og mindre omfattende. Det er også naturlig fordi det vil ta tid før den langsiktige effekten av konkurranseutsetting vil være tydelig.

Noen tendenser til effekter er det imidlertid mulig å se.

6.3.1 Hva kan forklares fra et instrumentelt perspektiv?

Innenfor det instrumentelle perspektivet vil det være naturlig å vurdere effekt sett i forhold til organisasjonstenkning som innebærer hva som var tenkt fra den politiske ledelse og faktisk effekt sett i forhold til deltakermønster hver for seg.

6.3.1.1 Organisasjonstenkning - definering og aksess-struktur

En organisasjonsendring som helt klart har hatt betydning for innflytelse for alle parter er innføringen av skille mellom bestiller og utfører. Skillet gjør det vanskeligere for politikere å ha innflytelse over hele produksjonen fordi produksjonen skilles ut og i noen tilfeller overlates til private aktører. Dette er en organisering som fordrer at politikerne er strateger, men From og Kolberg (2003) mener at politikerne ikke fremstår som strateger. Dette er også en organisering som

gjør det vanskeligere for politikerne å ivareta rollen som ombud for innbyggerne i kommunen. Skillet mellom bestiller og utfører innebærer at politikerne får sin viktigste rolle i forhold til å være dyktige til å bestille. De vil og ifølge NOU 2000:19 tvinge politikerne til i større grad å ta stilling til kvaliteten som skal bestilles. Det gir innflytelse, men innflytelse bare når kontrakter skal inngås.

Den administrative ledelse i to av bydelene mener at de har fått større innflytelse etter konkurranseutsetting. Det samsvarer med det vi kan forvente ut fra et instrumentelt perspektiv. Struktur har betydning for innflytelse og bruken av kontrakter og kvalitetsrevisjoner er strukturer som øker innflytelsen til de som utformer kontraktene og som kan stille krav i forhold til resultatene av kvalitetsrevisjonene. Resultatene blir riktignok normalt lagt frem for politikerne i bydelen, men kriteriene for hva som er godt nok er fastsatt av de sentrale politiske myndigheter og da blir lokal behandling av resultater med krav om endring bare en formalitet.

Det har blitt konkurranseutsatt langt færre enheter enn de politiske myndigheter hadde forutsatt. Dette kan skyldes organiseringen som innebærer at bydelene søker om å få konkurranseutsatt og at det er bystyret som fatter endelig vedtak. Det innebærer at Bystyret i prinsippet har kontroll med både omfang og tempo. Samtidig er initiativet delegert til bydelene så de er avhengige av initiativ.

6.3.1.2 Deltakermønster - aktivisering og deltakerstruktur.

Graden av hierarki vil påvirke den enkeltes mulighet for innflytelse. Lite hierarki gir større innflytelse for den enkelte enn mye hierarki. Enhetene som ble konkurranseutsatt har imidlertid ikke blitt hierarkiske, men her er det også viktig å huske at enhetene bare er en liten del av hele det politiske styringskjeden i Oslo kommune. Enhetene som har blitt konkurranseutsatt har fått en relativt flat struktur og de fleste mellomlederne er fjernet. Dette er riktignok gjort av økonomiske grunner og ikke organisatoriske. Konsekvensen er imidlertid at det er kortere vei fra ansatte som arbeider med produksjon til ledelsen. Intervju med tillitsvalgte i konkurranseutsatt virksomhet viser også at de ansatte mener at de har fått mer

innflytelse etter konkurranseutsetting. Dette gjelder imidlertid på lokalt nivå i forhold til den daglige driften, innenfor det som er avtalt i kontrakten med bydelen. Denne tendensen bekreftes av andre studier, blant annet Dønnum (2003a). Problemet er at dette ikke er en sikker og varig innflytelse for de ansatte, fordi retten til medvirkning ikke er nedfelt i avtaleverk.

Struktur vil være viktig i et instrumentelt perspektiv og struktur avgjør hvem som har innflytelse og hvor mye innflytelse den enkelte har. Ny organisering etter konkurranseutsetting må kunne forventes å ha betydning for hvem som har innflytelse. Det vil være rimelig å anta at innflytelsen til politikere og administrasjonen blir mindre, fordi de ikke lengre har innflytelse over den daglige driften, og fordi midlene er bundet opp for hele kontraktsperioden. Politikerne sier selv at de har fått mindre innflytelse. Det er en effekt som også Stigen og Vabo (2001) fant i en analyse av norske kommuner. De fant også at redusert innflytelse ikke ble kompensert med andre former for medvirkning. Mindre innflytelse og en svekket politikerrolle er også noe som NOU 2000:19 varsler som en mulig konsekvens av konkurranseutsetting. Mindre innflytelse for politikerne er imidlertid en naturlig konsekvens av at den daglige driften er satt bort til andre aktører. Politikerne og den administrative ledelse vil primært kunne utøve innflytelse når det inngås kontrakter. Samtidig er det begrenset hva som kan legges inn i en kontrakt. Omfanget av omsorg og tid til beboere er vanskelig å måle. Et annet problem som kan oppstå for politikerne og som Vabo (2001) påpeker er at politikere vil kunne ha mindre kunnskaper om praktiske konsekvenser av de vedtak de fatter. Vabo (2001) mener at innføringen av strategisk politisk lederskap er en av de mest sentrale endringer i Norge de siste årene. Ifølge Sørensen (1999) viste de første privatiseringene i Storbritannia at overgangen fra offentlig til privat eierskap kan bety endring fra offentlig til privat monopol. Det skapte nye og store styrings- og effektivitetsproblemer. Administrasjonene er delt i synet på om de har fått mer eller mindre innflytelse men det kan virke som om de mener at innflytelsen har blitt bedre fordi virksomheten styres etter klare og tydelige kontrakter og ulike kvalitetssystemer som sikrer tilbakemelding og mulighet til å kreve at kursen justeres. Det at

administrasjonen kan ha fått større innflytelse var ikke som forventet ut fra teorien. Nå er det ikke nødvendigvis konkurranseutsettingen som er den avgjørende faktor, for det er ikke noe i veien for å bruke lignende kontrakter innen vanlig kommunal drift. Og dersom den type kontrakter brukes innen kommunal drift ville politikerne har langt større mulighet til å gripe inn under veis. Organisasjonen har som nevnt blitt flattere på lokalt nivå og de ansatte mener selv å ha fått mer innflytelse i forhold til daglig drift.

6.3.2 Hva kan forklares ut fra kultur?

Sett ut fra et kulturelt perspektiv kan sentralisering bli brukt som et virkemiddel for å få kontroll. Vi vil kunne se at sentrale organer forsøker å ta kontroll og at beslutninger må fattes på et høyere nivå. Dette innebærer naturlig nok mindre innflytelse for lokale parter. De formelle vedtakene om konkurranseutsetting av tjenester i de tre bydelene ble fattet av Bystyret, og vedtakene kunne ikke iverksettes før endelig vedtak var fattet av bystyret, selv om Bydelsutvalgene hadde fattet lokale vedtak. Bystyret har videre behandlet flere saker som stiller krav til kvalitet og kvalitetsmåling i tjenester som er konkurranseutsatt. Dette er en form for sentralisering fordi det fattes vedtak som gjelder hele Oslo. De lokale parter har ikke mulighet til å fravike den type sentrale pålegg. Byrådet har også vedtatt sentral føringer som innebærer at det skal gjennomføres kvalitetsrevisjoner og hvordan revisjonene skal gjennomføres. Dette er viktige eksempler på sentralisering og noe som gir Byrådet kontroll og innflytelse over det tilbudet som gis til innbyggerne. Det er opp til bydelene å følge opp de revisjoner som foretas, men de kan ikke på samme måte som byrådet sette standard for innholdet. Samarbeidet mellom leverandør og bydel er imidlertid en viktig arena hvor bydelens administrative ledelse kan påvirke det tilbudet som gis til brukerne, selv om graden av innflytelse som nevnt er begrenset.

Ut fra det kulturelle perspektivet kan vi forvente å finne konflikt mellom gammel og ny kultur, og dersom den gamle kulturen vinner frem vil effekten av omorganiseringen være begrenset. Det ligger noen motsetninger på det politiske nivå

i bydelen i forhold til at politikerne er vant til å kunne gripe direkte inn i produksjonen også på detaljnivå. Dette er ikke lengre mulig og enkelte politikere opplever dette som frustrerende og oppfatter som om de har mistet innflytelse. Her er det en konflikt mellom en gammel kultur hvor det å kunne detaljstyre er viktig og en ny kultur hvor styringen primært foretas gjennom kontrakter og kvalitetsrevisjoner. Konflikten får imidlertid ikke store konsekvenser fordi omorganiseringen har medført at det ikke er mulig å gripe inn. Dersom kommunen hadde beholdt driftsansvaret og forsøkt å styre gjennom kontrakter hadde vi nok i større grad kunnet se kulturkonflikter og konsekvensene av de.

Det er færre formelle strukturer for samarbeid mellom fagorganisasjon og ledelsen i de enhetene som er konkurranseutsatt, men de ansatte mener likevel at de har større innflytelse etter konkurranseutsettingen. Det samsvarer godt med et kulturelt perspektiv hvor det kan forventes at det vokser frem uformelle strukturer som gir faktisk og reel innflytelse. Samtidig er det viktig å huske at dette gjelder det lokale planet. I en hierarkisk organisasjon som Oslo kommune hvor det også er bydeler og et Bystyre som står over bydelene vil det være begrenset hvilken innflytelse som kan delegeres videre.

6.3.3 Hva kan forklares ut fra myter?

Byrådet hevdet at konkurranseutsetting ville gi flere, bedre og billigere tjenester for brukerne, og det må kunne oppfattes som en av de mer sentrale mytene i denne sammenhengen. Hvorvidt det faktisk har blitt mer effektivt kan betraktes som en kamp om symboler og myter. Byrådet vil også mene at organisasjonsformer som brukes i det private er mer effektive enn de offentlige, og det er en utbredt myte. Fagforbundets hovedmyter er at omsorgstjenester er en offentlig oppgave som best kan drives av offentlig sektor. Det mener videre at alle private aktører bare er interessert i å tjene penger. Noe av tanken her er at de mener at ønsket om å tjene penger vil gå utover omsorgen. Det er en mulig sammenheng, men trenger ikke nødvendigvis å være riktig. Byrådets myter og fagforeningenes myter kan oppfattes som motmyter til hverandres myter. Siden det er Byrådet som har initiativet i denne

type sammenhenger er det naturlig å betrakte fagforeningenes myter som motmyter i dette tilfellet.

Konkurranseutsettingen i Oslo kan også betraktes som et grep som gjøres for å få aksept og oppnå legitimitet i forhold til samfunnet og i forhold til privat sektor. Den type handlinger er ifølge Rowan og Meyer (1991) ikke uvanlige. Offentlig sektor oppfattes som lite effektiv og tildels skjermet, og da vil innføring av konkurranseutsetting være noe som gir mer legitimitet. Studiet av konkurranseutsetting i Oslo har vist at mye av argumentasjonen og motivasjonen synes å være ideologisk betinget. Når myter kommer i konflikt med hverandre kan dette føre til ritualisert inspeksjon og evaluering. Dette synes ikke å være tilfellet i Oslo kommune. Kvalitetsrevisjonene som foretas er reelle og det kreves endringer dersom kvaliteten ikke er på ønsket nivå. I den grad det er konflikter mellom myter er det mellom ideen om demokratisk styring og kontroll over ressursene og ideen om foretningmessig drift av kommunal virksomhet. Det kan se ut til at administrasjon har fått større innflytelse etter konkurranseutsetting på grunn av at det brukes kontrakter. De tillitsvalgte mener også at de har fått mer innflytelse etter konkurranseutsettingen, men det skyldes som nevnt hovedsakelig mindre hierarki. På grunn av de strukturelle endringene er det grunn til å anta at den følelsen av innflytelse er reell.

Omorganiseringen av bydelene til bestiller og utfører organisering kan oppfattes som at den formelle struktur endres i tråd med myten om det produktive private næringsliv. Det samme gjelder tanken om at konkurranse virker effektiviserende. Denne type tanker om universalisme i forhold til organisasjonsformer er noe som vi kan forvente når vi analyserer organisasjoner og endringer i et myteperspektiv. Hele ideen om konkurranseutsetting bærer preg av denne type tankegang.

I et myteperspektiv forventes det å finne manglende samsvar mellom mål og handling. Vi kan se at konkurranseutsetting gjennomføres uten at det er noen klar sammenheng med kommunens mål. Dette kan innebære at de ansatte har mindre innflytelse og at den politiske ledelse ikke er interessert i hva de ansatte mener. I

prosessen har de ansattes mening vært av liten interesse for politikerne, og det rimer lite med de uttalte målene om at de ansatte er en viktig ressurs. Videre så var det uttalte målet med konkurranseutsetting en økonomisk effektivisering. Ettersom det har fremkommet resultater som tyder på at det er lite å spare på konkurranseutsetting, har retorikken endret seg over tid og Byrådet fremhever nå at bedre kvalitet er minst like viktig, om ikke viktigere enn økonomien.

Fagorganisasjonene er prinsipielt mot konkurranseutsetting, samtidig som den politiske ledelse er for. Det vises ved at det er myter som er i konflikt med hverandre. En av konsekvensene av dette er at antallet konkurranseutsatte enheter har blitt langt mindre enn den politiske ledelse hadde planlagt. Også From og Kolberg (2003) mener at fagforeningenes sterke stilling gjør det vanskelig å gjennomføre reformer som fagforeningene er mot.

7 Konklusjon

7.1 Problemstillingen

Oppgaven har to hovedproblemstillinger. **Den første hovedproblemstillingen gjelder prosess. Spørsmålet er hvem som har innflytelse og hvor stor innflytelse de har i forbindelse med prosessen og før konkurranseutsetting? Den andre hovedproblemstillingen gjelder effekter. Spørsmålet her er hvilken effekt konkurranseutsetting har for aktørenes mulighet til å øve innflytelse på tilbudet innbyggerne får.** Det vil si at det er innflytelsesmønstre og endring av de som er det sentrale i problemstillingen. Problemstillingen er vurdert i forhold til de tre aktørene; politikere, administrasjon og ansatte representert ved fagforeningene. Politikerne er en sentral aktør fordi de er valgt av befolkningen til å prioritere hvilke kommunale tjenester som skal gis. Politikerne har videre en viktig rolle i forhold til å være ombud for innbyggerne. Administrasjonen er viktig fordi de ofte er premissleverandør for politikernes beslutninger og fordi de skal gjennomføre de vedtak som fattes. De ansattes innflytelse er interessant ut fra to perspektiver. Det ene er at de ansatte i praksis skal gi det tilbudet som politikerne har bestemt at innbyggerne skal få. Det andre er den innflytelse ansatte har over egen arbeidsdag.

I et samfunn hvor lokalt demokrati er en sentral verdi, vil oversikt over innflytelsesmønstre være viktig. Når organisasjoner endres vil innflytelsesmønsteret endres og det er et forhold som bør vurderes når endringer planlegges, og når ordninger skal evalueres.

7.2 Teori og forventinger

Det er mange teoriretninger som kan bidra til å forklare hvordan innflytelsesmønstre endrer seg når organisasjoner endrer seg. For å velge ut de mest fruktbare teoriene har jeg valgt å se på hvilke teorier som er brukt av andre som har forsket på endringer i offentlig sektor. Det er naturlig å velge teorier som kan forklare de fleste av faktorene, ulike sider ved faktorene, og som kan gi en dypere forståelse av

problemstillingen. På bakgrunn av dette valgte jeg å bruke et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. De teoriene vektlegger ulike sider ved organisasjoner og de kan også sies å stå noe i motsetning til hverandre. Motsetninger og alternative fortolkninger er noe som kan gi fruktbar kunnskap.

I et instrumentelt perspektiv vil organisasjoner kunne oppfattes som instrumenter som skapes og brukes for å oppnå spesifiserte mål. I forhold til prosess kan vi ut fra dette perspektivet forvente å finne instrumentell tenkning og at struktur er avgjørende for hvem som har innflytelse. Også i forhold til effekter kan vi forvente å se at struktur er viktig. I en forhandlingsversjon av perspektivet kan det forventes å være større muligheter for påvirkning fra interne og eksterne aktører og større grad av synlig uenighet og tautrekking i forbindelse med prosesser.

I et institusjonelt perspektiv rettes oppmerksomheten mot uformelle strukturer, normer og verdier. Det er vanlig å skille mellom en kulturversjon og en myteversjon av det institusjonelle perspektiv. Når vi tar utgangspunkt i kulturversjonen av perspektivet kan vi forvente å finne at faktisk adferd i liten grad reflekterer normativ struktur og at uformelle grupper og strukturer har innflytelse på prosessen. Vi kan også forvente at det er vanskelig å gjennomføre endringer fordi endringene ikke er i tråd med eksisterende kultur. På effektsiden kan vi forvente tydelige konflikter mellom den gamle og den nye kulturen, og at resultatet av forsøket på endring uteblir eller blir endret til noe annet enn det som var hensikten. I en myteversjon av perspektivet vil vi kunne se at det finnes normer og verdier som ikke har noen direkte sammenheng med organisasjonens mål og at det eksisterer myter som virker sosialt integrerende. På effektsiden forventer vi å se manglende samsvar mellom mål og handling og at det utvikles myter og motmyter.

7.3 Empiri

Tre bydeler i Oslo ble valgt ut fordi det er hensiktsmessig metodisk å kunne sammenligne flere objekter som er like på enkelte variabler. I tillegg startet de tre bydelene nesten samtidig, men endte med tre forskjellige resultater. I bydel St.

Hanshaugen – Ullevål vant det interne budet og tjenestene ble drevet videre av en kommunal aktør, i Røa bydel vant en privat aktør og på Vinderen vant en privat aktør, men trakk seg etter kort tid fordi de tapte for mye penger på driften.

Som bakgrunn for å skrive oppgaven er det blant annet brukt forskningsrapporter om konkurranseutsetting, rapporter og dokumenter som ble utarbeidet i forbindelse med konkurranseutsettingen, saksfremstillinger til politiske organer og intervju av sentrale aktører. Alle alternative kildene har bidratt til å belyse problemstillingene. Offentlige dokumenter må kunne oppfattes som pålitelige kilder, men kan også være et uttrykk for politiske budskap. Den skriftlige dokumentasjonen har blitt utdypet og utprøvd i intervjuer med sentrale aktører. Alle som har blitt forespurt om å bli intervjuet har svart ja og de har svart velvillig på alle spørsmål. Jeg har også fått tilgang til alle dokumenter som jeg har bedt om å få tilgang til. Det er lagt vekt på å skaffe tilgang til varierte og så omfattende kilder som det har vært praktisk mulig å få til.

7.4 Hovedfunn og fortolkning

7.4.1 Innflytelse og prosess

Det var det politiske flertall i bydelsutvalgene i bydelene som fattet vedtak om konkurranseutsetting. I noen tilfeller måtte det modereres til et vedtak om utredning først for å få en vurdering av om det var praktisk mulig å gjennomføre en konkurranseutsetting. Det endelige og formelle vedtak om konkurranseutsetting ble fattet av Bystyret. Men uansett må det kunne sies at politikerne har hatt avgjørende innflytelse i forhold til hvorvidt det skulle gjennomføres en konkurranseutsetting eller ikke. I det videre arbeidet med utredning og forberedelse til konkurranseutsetting har politikerne i bydelene blitt holdt løpende orientert, men det var i liten grad nødvendig å fatte vedtak. Alle bydeler har imidlertid måttet fatte vedtak om et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører.

Den administrative ledelse synes å ha hatt stor innflytelse under konkurranseutsettingen. Alle forberedelser med ulike utredninger ble i hovedsak foretatt av administrasjonen med varierende deltakerrettigheter for fagforeningene. Og det var direktør som tok beslutningen om hvem som skulle få overta driften av tjenestene, det vil si hvem som hadde det beste tilbudet. Arbeidet med konkurranseutsetting har imidlertid gått sent fordi bydelene ikke hadde myndighet til å fatte de nødvendige beslutninger. Dette skyldes blant annet at konkurranseutsetting av helsetjenester var noe nytt i Oslo kommune og Bystyret ønsket å ha kontroll over når og hvordan dette ble gjort. Men i og med at den administrative ledelse styrte prosessen hadde de som nevnt relativt stor innflytelse på prosessen, dersom vi ser bort fra tidsperspektivet.

De ansattes arbeidssituasjonen ble i liten grad berørt i prosessen når konkurranseutsetting ble utredet. Den faktiske endringen kom først når produksjon av tjenestene ble overlatt til NOR eller Kommunal konkurranse. De ansatte synes ikke å ha hatt noen reell innflytelse i forhold til hvorvidt det skulle bli en konkurranseutsetting eller ikke. De ble invitert til å delta i prosessene via fagforeningene i bydelene, men det lå i kortene at utredningen skulle konkludere med at en konkurranseutsetting var mulig. Fagforbundets viktigste innflytelse ser ut til å være at de har bremsset hastigheten på prosessen, og at konkurranseutsetting i Oslo kommune ikke har fått det omfanget som den politiske ledelse ønsker seg.

7.4.2 Innflytelse og effekt

Det er uklart hvorvidt de lokale politikerne har fått mer eller mindre innflytelse over de tjenester som er konkurranseutsatt. Det er helt klart at kontraktene har gitt dem bedre styring på lang sikt ved at det er bestemt hvilke ressurser som brukes og hvilke tjenester som skal leveres. Samtidig binder kontrakter opp politikerne slik at det blir vanskelig å foreta endringer underveis. Det kan bli vanskeligere å justere produksjonen når behovet endrer seg og det er en svært aktuell problemstilling for bydelene som mottar årlige tildelinger fra bystyret. Det er heller ikke mulig å foreta endringer i forhold til konkurranseutsatt virksomhet når den økonomiske situasjonen

endrer seg. Eventuelle økonomiske reduksjoner må da tas i de kommunale tilbudene. Det kan også svekke politikernes rolle som ombud for innbyggerne i og med at de i mindre grad kan gripe direkte inn i driften i tjenester som er konkurranseutsatt. Dette er i tråd med Makt- og demokratiutredningens konklusjon i NOU 2003:19 (s.13), hvor de mener at *”demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert.”*, og det blir det når det ikke er mulig for politikere, eller pressgrupper gjøre endringer i et tilbud som gis til innbyggerne før kontraktsperioden er over.

Den administrative ledelse i Røa og St. Hanshaugen er veldig tydelig på at de har fått bedre innflytelse over tjenesteproduksjonen etter at konkurranseutsetting er foretatt. Igjen er det kontraktene som synes å være en viktig faktor. I tillegg kommer kvalitetsrevisjoner som foretas av bydelene, og som gir viktig informasjon i forhold til den daglige driften.

De ansatte mener i hovedsak at de har fått mer innflytelse over egen arbeidssituasjon etter at driften ble overført til henholdsvis NOR og Kommunal konkurranse. Det antas å ha sammenheng med at deler av lederhierarkiet er fjernet. Det er også større grad av delegering til ansatte i konkurranseutsatte tiltak. Det er også noe som medfører at de ansatte får mer innflytelse. På den annen side er det færre av de formelle organene som for eksempel Medbestemmelsesutvalg som gir fagforeningene en rett til innflytelse og som sikrer innflytelse over tid. De ansattes innflytelse er følgelig sårbar fordi den ikke er avtalefestet.

Skillet mellom bestiller og utfører er et organisatorisk grep som synes å gi brukerne mer innflytelse fordi bestilling i større grad foretas ut fra en behovsvurdering og fordi mangler kan påklages hos bestiller som tar saken opp med utfører. Det ser ut til å øke brukernes innflytelse.

De forventinger som utledes av de instrumentelle perspektivet blir i stor grad innfridd. Det er relativt tydelig at struktur har betydning for hvem som har innflytelse i Oslo kommune både når det gjelder prosesser og effekter i forbindelse med konkurranseutsetting. Det er og klare innslag av instrumentell tenkning. Bydelene og organiseringen av produksjonen synes å bli oppfattet som redskaper som bystyret kan benytte for å nå mål, som i dette tilfellet er kvalitet og effektivitet. Forventinger som

utledes fra det kulturelle perspektivet blir til en viss grad innfridd. Spesielt ser vi dette i forhold til at det er vanskelig å gjennomføre endringer. Konkurransetsettingen har tatt tid. Vi ser også klare eksempler på at politikere og fagforeninger danner seg og bruker myter og motmyter. Dersom vi vurderer de to perspektivene opp mot hverandre innebærer dette at konkurransetsetting – etter min vurdering – i de tre bydelene best kan forstås ut fra et instrumentelt perspektiv. Samtidig bidrar det institusjonelle perspektiv, slik at det kanskje er mest hensiktsmessig å bruke elementer fra de to perspektivene, slik som Christensen m.fl. (2004:174) antyder og som de betegner for et transformativt perspektiv. Offentlig sektor er som nevnt tidligere i oppgaven kompleks og det taler for at relativt enkle teoretiske modeller ikke er tilstrekkelig, og at endringer i offentlig sektor må oppfattes som et resultat av forskjellige målbeviste strategier, kulturer som virker sammen og samvirke med eksisterende kultur og tilhørende myter og motmyter.

7.5 Forslag til videre undersøkelser

Studiet i denne oppgaven er en kvalitativ studie. Det kunne vært interessant å i større grad innhente kvantitative data som kunne belyse ulike sider av innflytelse og grad av innflytelse. Et viktig spørsmål ville være i hvilken grad det er mulig å operasjonalisere begrepet innflytelse og grader av innflytelse i offentlig sektor for de ulike aktørene.

Litteratur

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2001): "Handlingsplan - Skritt på veien - Program for fornyelse av offentlig sektor"
- Allison, Graham and Philip Zelikow (1999): "Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis", Second edition, Addison Westley Longman
- Andersen, Svein S. (1997): "Case-studier og generalisering – Forskningsstrategi og design", Faktabokforlaget
- Baldersheim, Harald og Jean-Pascal Daloz (2003): "Comparing France and Norway: Why? How? Towards a Contextual Analysis". Kap 1 Baldersheim, Harald og Jean-Pascal Daloz "Political Leadership in a Global Age" Ashgate
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2003): "Kampen om kommunen: Foran et nytt kommunalt hamskifte?" Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3/03: 231 – 239
- Brunsson, Nils (2002): "The Organization of Hypocrisy", Abstrakt forlag AS
- Brunsson Nils og Johan P. Olsen (1997): "The Reforming Organization", Faktabokforlaget
- Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen Advokatfirma (1999): "Juss og konkurranseutsetting", Kommuneforlaget AS, Oslo
- Bogen, Hanne og Torgeir Nyen, (1998): "Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner". Fafo rapport nr. 254
- Bogen, Hanne og Leif E. Moland; (2001): "Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner". Fafo rapport nr. 351
- Borchgrevink, Henrik; (2003): "Privatisering og konkurranseutsetting i offentlig sektor med sykehjemssektoren som et eksempel", Hovedoppgave ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Christensen, Tom; (1991): "Virksomhetsplanlegging – Myteskaping eller instrumentell problemløsning", Otta, Tano
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998): "Den moderne forvaltning", Otta, Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2001): "New Public Management i Norsk statsforvaltning", kap 2 i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red) "Den fragmenterte staten", Oslo, Gyldendal Akademiske
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002): "Reformer og lederskap", Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2003): "Politisk styring og privatisering: holdninger i eliten og befolkningen", Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 4/03: 385 – 411

- Christensen, Tom og Per Lægheid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvi (2004):
"Organisasjonsteori for offentlig sektor", Universitetsforlaget
- Colbjørnsen, T. (1999): "Medbestemmelse og medvirkning. Bedriftsutvikling mot år 2000, Fafo-rapport 324
- Dahl, Thomas og Berit Gullikstad (2002): "Sykehjem i drift" SINTEF rapport nr STF38 A02504
- De Facto (2001): "Private sykehjem – en rapport om kommersiell sykehjemsdrift". Oslo
- Dønnum, Helge (2003a): "Evaluerings av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren – Oslo kommune", Asplan Analyse, Sandvika
- Dønnum, Helge (2003b): "Evaluerings av kommunal konkurranse Oslo KF", Asplan Analyse, Sandvika
- Eckstein, Harry: (2000): "Case Study and Theory in Political Science", cap. 6 in Roger Gomm, Martyn Hammersley and Peter Foster (red): "Case Study Method", London, Sage Publications
- Egeberg, Morten (1984): "Organisasjonsutforming I offentlig virksomhet", Otta, Aschehoug/Tanum – Norli
- Egeberg, Morten; (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", kap. 1 i Morten Egeberg (red): "Institusjonspolitikk og forvaltingsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap", Oslo, Tano Aschehoug.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001): "Demokratiets sorte hull – om spenning mellom fag og politikk i velferdsstaten", Oslo, Abstrakt forlag
- Eriksen, Erik Oddvar (1993): "Den offentlige dimensjon – Verdier og styring i offentlig sektor", Tano 1993
- Fimreite, Anne Lise (2003): "Velferdsstaten og lokaldemokrati – uforenlige størrelser?" Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3/03: 334 – 358
- Fløtre, Asgeir, Jostein Askim, Johan P. Skogseth og Helge Dønnum, (2002): "Evaluerings av konkurranseutsetting og omstilling av pleie- og omsorgssektoren – Trondheim Kommune", Delrapport Asplan Analyse
- Fougner, Jan og Lars Holo og Odd Friberg, (2003): "Arbeidsmiljøloven Kommentarutgave 8. utgave", Oslo, Universitetsforlaget
- From, Johan og Eldbjørg Torsøe, (2000): "Konkurranseutsetting av bydelens pleie- og omsorgstjeneste i Oslo – en sentral og politisert modell?" Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 20/2000
- From, Johan, Kersti Heløe og Lars Kolberg, (2003): "Samarbeid tross motstand – fagorganisasjonenes påvirkningsstrategier" Kap. 4 i From, Johan m.fl. "Hvor moderne? Konkurranseutsetting i offentlig sektor", Oslo, Abstrakt forlag.

- From, Johan, Hege Rønning og Lars Kolberg, (2003): "Fra medbestemmelse til medvirkning" Kap. 5 i From, Johan m.fl. "Hvor moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor", Oslo, Abstrakt forlag.
- From, Johan og Lars Kolberg, (2003): "Hvor moderne?" Kap. 8 i From, Johan m.fl. "Hvor moderne? Konkurransetsetting i offentlig sektor", Oslo, Abstrakt forlag.
- From, Johan og Kersti Ahren Helpe, (2000): "Til sengs med fienden?" Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 21/2000
- Gillam, Bill (2000): "Case Study Research Methods", London, Continuum
- Hellevik, Ottar; (1999): "Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap", Gjøvik, Universitetsforlaget
- Johansen, Lars-Henrik og Knut Løyland, (2001): "Effektivitet i offentlig virksomhet" Telemarksforskning-Bø, Rapport 185
- Johansson, Anders (2003): "Offentlige kultur i omvandling? Om prestasjonsfinansiering och konkurrensutsättning av offentlig serviceverksamhet", Örebro Studies in Political Science 7.
- Kuhnle Stein (1998) "Velferdstatens idégrunnlag i perspektiv". Kap 1 i Aksel Hatland, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren; "Den norske velferdsstaten" Ad. notam
- Lincoln, Yvonna S and Egon G. Guba: (2000): "The Only Generalisation is: There is no Generalisation", cap. 1 in Roger Gomm, Martyn Hammersley and Peter Foster (red): "Case Study Method", London, Sage Publications
- March, James P. And Johan P. Olsen (1979): "Organizational Choice under Ambiguity". Ch. 1 in James G. March and Johan P. Olsen (ed) "Ambiguity and Choice in Organizations", Scandinavian University Press
- Merriam, Sharan (1998): "Qualitative Research and Case Study Applications in Education", San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1991): "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", ch. 2 in Powell Walter & Paul DiMaggio (red) "The New Institutionalism in Organizational Analysis", University Chicago Press
- Nesheim, Torstein og Kjell Vathne (2000): "Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner", SFN rapport nr. 59/2000
- Nesheim, Torstein og Aksel I. Rokkan (2001): "Konkurransetsetting av sykehjemsdrift i Oslo og Trondheim kommune; Foreløpige erfaringer" SFN rapport nr. 47/2001
- NOU 2000:19: "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?" Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- NOU 2003:19 "Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen" Arbeids-og administrasjonsdepartementet

- Olsen Johan P (1979): "Reorganization as Garbage Can". Ch. 14 in James G. March and Johan P. Olsen (ed) "Ambiguity and Choice in Organizations", Scandinavian University Press
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000): "Public Management Reform", Oxford University Press
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004): "Privatisering fra innsiden", Fagbokforlaget
- Roness, Paul G (1997): "Organisasjonsendringer", LOS-senteret, Faktabokforlaget
- Røvik, Kjell Arne (1998): "Moderne organisasjoner", Faktabokforlaget
- Selznick, Philip (1997): "Lederskap", Otta, Tano – Aschehoug
- Simon, Herbert (1997): "Administrative Behaviour", forth edition, The Free Press
- Scott, W. Richard (1981): "Organizations: Rational, Natural, and Open Systems", Prentice Hall, Inc.
- Scott, W. Richard (2001): "Institutions and Organizations", Sage Publications
- Stake, Robert E (2002): "The Case Study Method in Social Inquiry", cap. 1 in Roger Gomm, Martyn Hammersley and Peter Foster (red): "Case Study Method", London, Sage Publications
- Stigen, Inger Marie og Signy Irene Vabo (2001): "New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i Norske kommuner – blir lokalpolitikken "dum". Kap 4 i Vabo, Signy Irene (2001): "Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner", Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Skålnes; Sigrid, Jostein Askim, Helge Dønnum og Asgeir Fløtre (2002): "Evaluerer av Modellkommuneforsøket – Hovedrapport" NIBR-rapport 2002:24
- Sørensen, Rune j., Lars-Erik Borge og Terje P. Hagen; (1999): "Effektivitet i offentlig tjenesteyting" Bergen, Faktabokforlaget.
- Sørensen, Rune (2002): "Er det nok å la ledere lede – eller må de presses", Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 4/02: 380 – 397
- Vabo, Signy Irene (2001): "Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner", Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Weber, Max (1997): "Makt og byråkrati", Oslo, Gyldendal
- Yin, Robert K. (1994): "Case study Research", London, Sage Publications
- Ørsted, Peter (2000): "Gaius Julius Cæsar - Politikk og moral i det romerske imperium", Spartacus forlag AS, Oslo

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): "Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen", Oslo, Gyldendal Akademiske.

Øgård Morten (2003): "Is Local Democracy under Pressure from New Public Management ". Kap 14 i Baldersheim, Harald og Jean-Pascal Daloz "Political Leadership in a Global Age" Ashgate

8 Vedlegg

8.1 Sentrale kilder og offentlige dokumenter

Aftenposten 17.02.04: Hilde Lundgaard: ”Private slipper ikke til på sykehjemmene”

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: BU-sak 13/98

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: BU-sak 5/99: ”Konkurranseutsetting av bydelens tjenester”

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: BU-sak 61/99: ”Konkurranseutsetting av St. Hanshaugen PRO-base”

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: Konkurransegrunnlag – hjemmetjenestene ved St. Hanshaugen PRO-base

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: Konkurransegrunnlag – Institusjonen ved St. Hanshaugen PRO-base

Bydel St. Hanshaugen – Ullevål: Situasjonsbeskrivelse for Kommunale barnehager

Bydel Røa: Tilbudsinnbydelse Åpen forhandlet konkurranse for drift av Hovseterhjemmet

Bydel Røa: BU-sak 23/2001: ”Konkurranseutsetting av tjenester i bydel Røa”

Bydel Røa: Protokoll fra MBU møte 09.03.01

Bydel Røa: BU-sak 21/2002: ”Konkurranseutsetting av tjenester i bo- og dagtilbud til psykisk utviklingshemmede i egne boliger i bydel Røa”

Bydel Røa: BU-sak 50/2002: ”Brukerundersøkelse ved Hovseterhjemmet”

Bydel Røa: BU-sak 51/2002: ”Hovseterhjemmet – rapport fra sykepleierstudenter”

Bydel Røa: BU-sak 86-3/2002: ”Hovseterhjemmet – rapport fra sykepleierstudenter”

Bydel Røa: BU-sak 43/2002: ”Utredning av konkurranseutsetting av hjemmetjenestene i Røa”

Bydel Røa: Brukerundersøkelse/kvalitetskontroll foretatt ved Hovseterhjemmet november 2002

Bydel Vinderen: BU-sak 97/01: ”Konkurranseutsetting av tjenester i Vinderen bydel”

Bydel Vinderen: Tilbudsinnbydelse. Åpen forhandling for drift av Vinderen bo- og servicesenter.

Bystyret: Bystyresak 782/97: "Kvalitetskriterier ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester."

Bystyret: Bystyremelding 1/98: "Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune."

Bystyret: Bystyresak 277/99: "Oslo kommunes regler for anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider og Oslo kommunes regler for ansvar og myndighet i anskaffelsesprosessen."

Bystyret: Bystyresak 279/99: "Konkurranseutsetting av pleie og omsorgstjenester i bydelene Røa, St. Hanshaugen – Ullevål og Vinderen"

Bystyret: Bystyresak 336/99: "fullmakter til å vedta konkurranseutsetting"

Bystyret: Bystyresak 710/00: ""Betingelser for intern konkurransedeltakelse – etablering av kommunalt foretak."

Bystyret: Sak til Finanskomiteen 139/03: "Kommunal overtakelse av Vinderen Bo- og servicesenter."

Byrådet: Byrådssak 297/97: "Kvalitetskriterier ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester"

Byrådet: Byrådssak 326/98 – Bystyresak 204/98: "Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene"

Byrådet: Byrådssak 37/99 – Bystyresak 279/99: "Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydelene Røa, St. Hanshaugen – Ullevål og Vinderen"

Byrådet: Byrådssak 218/00 – Bystyresak 598/00: "Kvalitetsmåling i sykehjemmene"

Byrådet: Byrådssak 311/00: "Betingelser for intern konkurransedeltakelse – etablering av kommunalt foretak."

Byrådet: Byrådssak 1/03: "Forslag til budsjett for 2003. Økonomiplan 2003 – 2006"

Byrådet: Byrådssak 272/03: "Nytt kvalitetsmålingssystem i sykehjem i Oslo"

Byrådet: Byrådssak 287/03: "Rapport 10/2003 fra Kommunerevisjonen – Kontroll og oppfølging av kvalitet – Kjøp av sykehjemstjenester i Bydel Røa – Kontrollutvalgets behandling."

Byrådet: Byrådssak 12/04: "Kommunal Konkurranse Oslo KF – Endrede rammevilkår."

Byrådsavdeling for Service og organisasjonsutvikling: "Kvalitets- & kontraktsoppfølgingssystem for pleie- og omsorgstjenester"

Helse- og sosialkomiteen 39/03: "Rapport 4/2002 fra Kommunerevisjonen – Kontroll og oppfølging av kvalitet – Kjøp av Hjemmetjenester i Bydel St. Hanshaugen – Ullevål – Kontrollutvalgets behandling."

Kommunerevisjonens: Rapport 4/2003: "Kontroll og oppfølging av kvalitet – Kjøp av hjemmetjenester i Bydel St. Hanshaugen - Ullevål"

Kommunerevisjonens: Rapport 10/2003: "Kontroll og oppfølging av kvalitet – Kjøp av sykehjemstjenester i Bydel Røa"

Kommunerevisjonens: Rapport 17/2003: "Premisser og styring ved opprettelse av Kommunal konkurranse Oslo KF"

Kommunenes sentralforbund: Bestiller- og utførermodellen og kontraktsstyring av tjenesteproduksjon. Kommunenes Sentralforbund. 2000

Oslo kommune: Dokument 24: "Hovedavtalen og andre tariffavtaler inngått mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene"

Stat og Styring nr. 5 - 2002: Hanne Osdal: "Konkurranseutsetting gir betydelige besparelser"

8.2 Oversikt over informanter – muntlige kilder

Borge, Kari (2003). Intervju med forfatteren 16. oktober

Brødreskift, Oddbjørn (2004). Intervju med forfatteren 22. mars

Christiansen, Geir (2003). Intervju med forfatteren 7. oktober

Frønes, Tone (2003). Intervju med forfatteren 22. august

Johansen, Roger (2004). Intervju med forfatteren 30. mars

Kaus, Kristin (2003). Intervju med forfatteren 10. oktober

Landsvik, Jacob (2002). Intervju med forfatteren 5. juni.

Sanden, Mari (2004). Intervju med forfatteren 8. mars

Stavenes, Gunnar (2004). Intervju med forfatteren 29. april

Taasen, Mona (2004). Intervju med forfatteren 23. april

Informantenes bakgrunn

Navn	Stilling
Jacob Landsvik	Spesialrådgiver, Seksjon for konkurranse
Tone Frønes	Bydelsdirektør St. Hanshaugen – Ullevål bydel
Kristin Kaus	Leder av Fagforbundet (NKF) i St. Hanshaugen – Ullevål bydel
Geir Christiansen	Bydelsdirektør Røa bydel
Kari Borge	Tidligere leder av Bydelsutvalget St. Hanshaugen – Ullevål bydel
Mari Sanden	Leder Fagforbundet (tidligere NKF) i Oslo
Oddbjørn Brødreskift	Hovedtillitsvalgt Fagforbundet Vestre Aker (Røa og Vinderen)
Roger Johansen	Hovedtillitsvalgt Fagforbundet Kommunal Konkurranse
Mona Taasen	Bydelsdirektør Vinderen bydel
Gunnar Stavenes	Tidligere leder av Bydelsutvalget på Vinderen.

8.3 Intervju guide - bydelene

1. Hvem foreslo at Vinderen/Røa/St. Hanshaugen – Ullevål skulle konkurranseutsette pleie og omsorgstjenesten ?
2. Var forslaget om konkurranseutsetting basert på foreliggende målsettinger for bydelen?
3. Hva var det ønske om å oppnå ved konkurranseutsetting?
4. Var det diskusjoner rundt alternative måter å nå målet på?
5. Hvem bestemte at de tre bydelene skulle bli prøvebydeler?
6. Hvor stor innflytelse mener informant selv at han/hun hadde?
7. Hvem mener informant hadde størst innflytelse forut for og under prosessen? (Hvorfor?)
8. Hvem mener informant hadde minst innflytelse forut for og under prosessen? (Hvorfor?)
9. Hvordan var prosessens styrt? (Sentralisert eller lokal frihet).
10. Hvem var de mest aktive aktørene i prosessen?
11. Hva var argumentene for konkurranseutsetting?
12. Hva var argumentene mot konkurranseutsetting?
13. Hvem var pådriver for konkurranseutsetting?
14. Hva vil du si er de viktigste verdiene i kommunen – blant de ansatte?
15. Er det verdier som skaper motstand mot endring?
16. Hvor og mellom hvem var de største motsetningene i forhold til konkurranseutsetting?
17. Var det uenighet innad i ledergruppen i bydelen?
18. Var det stor uenighet med andre aktører?
19. Når ble fagforeningene involvert?
20. Hvilken betydning har myter hatt i denne prosessen?
21. Hvorfor mener/tror du konkurranseutsetting ble gjennomført?
22. Hvor stor innflytelse mener informant at hun/han har over konkurranseutsatte tjenester nå?
23. På hvilken måte/hvordan har informant forsøkt å øve innflytelse i løpet av prosessen?
24. Hva har vært de største hindrene i forhold til å gjennomføre konkurranseutsetting?
25. Hva er de viktigste uformelle fora i denne type sammenhenger?

8.4 Intervju guide – konkurranseutsatte enheter - effekt

1. Hva er fagforeningenes rolle nå?
2. Hvor stor innflytelse mener informant at hun/han har over konkurranseutsatte tjenester nå?
3. Hvordan er forholdet til politiske myndigheter.
4. Hvordan er innflytelsesmønsteret endret?
5. Hvem har fått mer innflytelse nå?
6. Hvem har fått mindre innflytelse nå?
7. På hvilken måte/hvordan øver informant innflytelse?
8. Hva er de viktigste uformelle fora nå?
9. Hva vil du si er de viktigste verdiene i kommunen – blant de ansatte?
10. Er det verdier som skaper motstand mot endring?